



Droit

Aménagement du littoral, tourisme et pression anthropique

Nicolas Hutten
Certificat d'Université
Économie bleue durable

La situation juridique des propriétaires exposés aux risques d'érosion côtière et de submersion marine

Dans les communes balnéaires, et plus généralement dans toutes les communes littorales, **les propriétaires d'habitations situées à proximité du rivage sont exposés à deux risques naturels** tout à fait spécifiques : **l'érosion côtière** d'une part et **la submersion marine** d'autre part. Assez similaires au premier abord, ces deux risques sont en réalité très différents tant du point de vue de leur consistance que de leurs conséquences juridiques. L'érosion côtière (appelée aussi recul du trait de côte ou avancée du rivage), est un phénomène lent et continu selon lequel la mer avance vers l'intérieur des terres en détruisant progressivement le trait de côte. À moins d'une intervention humaine massive (digue, polder) ou d'un changement des forces naturelles, il s'agit souvent d'un processus irréversible.



Sur le territoire de la commune de Biscarosse, le grand hôtel de la plage et les maisons jumelles ont été frappées d'un arrêté de péril (provisoire) en décembre 2020 en raison du risque d'effondrement lié à l'érosion côtière.

Source : [GIP Littoral](#), ©OCA

Le phénomène inverse est celui de **l'accrétion littorale** qui se caractérise par une accumulation de sédiments marins permettant au trait de côte d'avancer en mer. Les deux phénomènes sont parfois liés, l'érosion d'un secteur pouvant alimenter l'accrétion d'un autre situé parfois à proximité. Selon l'indicateur national de l'érosion côtière, les deux tiers des côtes françaises ne sont pas touchées par ces évolutions : **ce sont seulement 20 % des côtes qui sont en recul, et 12 % en avancée**¹.

La submersion marine, en revanche, est un phénomène brutal qui conduit la mer à recouvrir, souvent provisoirement, une portion de terre en raison de la défaillance ou de l'insuffisance d'un ouvrage de défense contre la mer (par exemple une digue qui cède ou qui est submergée), ou en raison de phénomènes naturels d'une intensité exceptionnelle (grande marée et vents violents).

¹ <https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/indicateur-national-de-l-erosion-cotiere-premiers-a1511.html>



*Submersion du front de mer à Malo les Bains le 10 février 2009
Source : [20 minutes](#), ©M.Libert*

Parfois, ces évènements se conjuguent comme ce fut le cas sur les communes de La Faute sur Mer et de d'Aiguillon à l'occasion de la tempête Xynthia en février 2010 qui fit 47 morts.

Au regard des différents rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), il apparaît que les risques d'érosion et de submersion sont en train de s'intensifier sous le double effet de la **montée du niveau des océans** et de la **multiplication des tempêtes d'une intensité de plus en plus forte**. Ainsi à l'horizon 2050, les propriétaires de biens exposés à l'érosion côtière et/ou à la submersion marine devraient être de plus en plus nombreux et ils risquent fort de perdre tout ou partie de leur propriété.

Toutefois, d'un point de vue juridique, **la situation des propriétaires exposés à la submersion marine est « plus enviable » que celle des propriétaires exposés à l'érosion côtière**. En effet, en l'état actuel du droit, l'érosion côtière a pour effet de déposséder les propriétaires de leurs biens, sans aucune indemnisation, tandis que la submersion marine peut donner lieu au rachat du bien par l'État ou par une collectivité territoriale.

Cette différence de traitement est la conséquence de la loi. En effet, après la tempête Xynthia, la loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 a ajouté la « submersion marine » aux risques naturels énumérés à l'art. L. 561-1 du code de l'environnement. Cet ajout a ainsi fait entrer ce risque dans le champ d'application des « mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs » issues de la « loi Barnier » du 2 février 1995 et insérée dans le code de l'environnement. En vertu de ces mesures, l'État est autorisé à acquérir à l'amiable ou par le biais de l'expropriation les propriétés exposées à l'un des risques naturels précités « sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation » (C. Env., art. L. 561-1). Ce dispositif est plutôt avantageux pour les propriétaires dans la mesure où la loi précise que le prix versé au propriétaire ne tient pas compte de l'existence du risque. Autrement dit, le bien est racheté « au prix fort ». L'évolution de la jurisprudence

semble même reconnaître une sorte de « droit à être exproprié » aux propriétaires exposés à un risque naturel majeur². C'est ainsi que, sur le territoire des communes submergées par la tempête de 2010, l'État a racheté près de 600 maisons (le plus souvent à l'amiable) pour un prix moyen d'environ 300.000 euros afin de les détruire.



Secteur de la commune de la Faute sur Mer submergé lors de la tempête Xynthia (2010). Ce secteur a été transformé en golf après le rachat des maisons par l'État et leur destruction.

Source : ©PhotoPQR/[Ouest France](#)

La situation juridique des propriétaires exposés à l'érosion côtière est en revanche très différente. En effet, ce risque n'a pas été ajouté à la liste figurant à l'art. L. 561-1 du code de l'environnement, et le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur n'était nullement tenu de le faire (Cons. const., 6 avr. 2018, n° 2018-698 QPC, Synd. secondaire Le Signal).

² V. R. Hostiou, l'expropriation pour risque naturel majeur prévisible in J.F. Struillou et N. Hutten, Le juge administratif le littoral et la mer après la loi Elan, Lexisnexis, avril 2021, pp. 88-89.



Démolition de l'immeuble « le Signal », à Soulac-sur-Mer, en février 2023. L'inscription « même droits pour tous » revendique un traitement identique entre les propriétaires exposés à l'érosion côtière et les propriétaires exposés à d'autres risques naturels dont les biens sont susceptibles d'être rachetés par la puissance publique à un prix qui ne tient pas compte de l'existence du risque.

Source : ©Guillaume Bonnaud / [« Sud Ouest »](#)

Par conséquent, en l'état actuel du droit, les propriétaires dont la mer recouvre régulièrement les biens du fait de l'érosion côtière perdent leur bien sans aucune contrepartie³. Pire, ils peuvent être condamnés à retirer à leurs frais les constructions ou installations qu'ils ont édifiées. La seule exception concerne les propriétés construites sur un promontoire susceptible de s'effondrer lorsque la mer érode sa base (falaise). Dans ce cas, les propriétaires sont considérés comme étant exposés à « un risque prévisible de mouvements de terrain » et ils peuvent être indemnisés après expropriation.

³ Cons. const., 24 mai 2013, n° 2013-316 QPC, SCI Pascal et a.

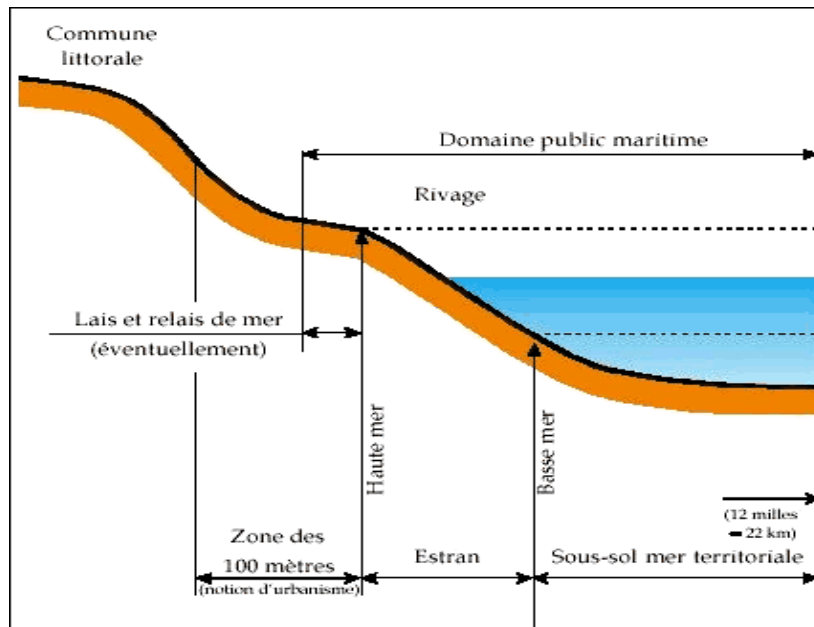


Maisons menacées par l'effondrement de la falaise à Criel-Sur-Mer. Cette situation ne dissuade pas les acquéreurs d'acheter ces biens afin de profiter de la vue quelques années avant que le bien ne soit racheté par la commune ou exproprié par l'État au prix du marché sans tenir compte du risque d'effondrement, conformément à la « loi Barnier ».

Source : [Le Parisien](#), ©AFP/Damien Meyer

L'absence d'indemnisation des propriétaires dont les biens sont exposés à l'érosion côtière s'explique par le fait qu'en vertu d'un principe juridique qui n'a quasiment pas évolué depuis le droit romain, le rivage de la mer (*litus*) est considéré comme une chose commune (*res communis*) qui ne peut pas entrer dans un patrimoine quelconque⁴. Or, le rivage de la mer « est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles » (art. 2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques).

⁴ « Voici les choses qui sont communes (à tous les hommes) en raison du droit naturel : l'air, l'eau courante, la mer et, par suite, le rivage de la mer » ; Institutes de Justinien, II, § 1). « L'usage du rivage est public, en vertu du droit des gens, comme il en est de la mer elle-même » ; id. § 5.



Source : [Préfet Maritime de l'Atlantique](#)

Par conséquent, **aucun droit de propriété privée ne peut être reconnu sur un bien qui est régulièrement recouvert par la mer en raison du cycle « normal » des marées** (même des plus grandes). C'est un peu comme si le droit de propriété privé était « dissout » par l'avancée des flots. **L'érosion côtière fait ainsi disparaître le droit de propriété**, et il n'existe dès lors aucun fondement juridique réclamant une indemnisation⁵.

Pour continuer à occuper cet espace, l'expropriétaire est alors dans l'obligation de demander au représentant de l'État (le Préfet) une autorisation d'occupation du domaine public dont la spécificité est d'être précaire, révoquant et onéreuse. Or, le Préfet ne peut pas délivrer une telle autorisation à des fins résidentielles (CE, 6 mars 2002, Triboulet et autres, n. 21646), les occupations privatives du domaine public maritime étant limitativement énumérées par la loi (art. L. 321-1 du code de l'environnement). Par conséquent, s'il ne remplit pas les conditions lui permettant d'obtenir un titre domanial, l'infortuné expropriétaire devient un occupant sans titre du domaine public maritime et il a l'obligation de quitter les lieux au plus vite après les avoir remis dans leur état initial, c'est-à-dire après avoir détruit les constructions qu'il a édifiées.

⁵ C'est la logique que semble avoir retenue par le Conseil constitutionnel dans la QPC n° 2013-316 QPC précitée.



Démolition de la maison « Depalle » (commune d'Arradon), en octobre 2012. Après la loi « littoral » du 3 janvier 1986, le Préfet ne pouvait plus renouveler le titre domanial qui avait permis aux propriétaires des murs (et non du terrain) d'occuper le bien jusqu'alors. Devenus occupants sans titre du domaine public maritime, ils ont dû remettre les lieux dans leur état naturel.

Source : [Le Télégram](#), photo Gabriel Simon

La jurisprudence précise cependant que dans le cas où l'incorporation du bien au domaine public maritime est la conséquence d'un défaut d'entretien d'un ouvrage de défense contre la mer par l'administration, le propriétaire peut demander à être indemnisé de la perte de son bien⁶. En outre, il peut être autorisé à édifier lui-même ce type d'ouvrage pour se protéger⁷. Enfin, par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a précisé que dans le cas où la « digue à la mer » édiflée par le propriétaire privée serait incorporée au domaine public maritime « en raison de la progression du rivage de la mer », il ne saurait être forcé de la détruire à ses frais⁸. Il en va en revanche différemment des autres constructions qui doivent effectivement être détruites⁹. *Dura lex, sed lex !*

⁶ CE, 18 juin 1976, Ménard et Dame Pujol, Rec. pp. 322-323 ; CE, 19 novembre 1986, Ministre de l'équipement c/ Sté foncière Biarritz-Anglet, RFDA, mai-juin 1987, pp. 472-478.

⁷ Cette construction est prévue par l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais : « Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics ».

⁸ QPC, SCI Pascal préc.

⁹ CAA Marseille, 15 juillet 2020, SCI Sazia, n° 19MA02691.

Le droit français applicable au propriétaire victime de l'érosion côtière est donc très « dur », et il n'est pas certain qu'il soit tout à fait conforme au droit au respect des biens tel qu'il est protégé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. C'est vraisemblablement pour cette raison que le juge administratif a ajouté une exception aux hypothèses envisagées par le Conseil constitutionnel :

« Si les dispositions législatives en cause n'instituent pas un droit à indemnisation au profit du propriétaire dont tout ou partie de la propriété a été incorporé au domaine public maritime naturel en raison de la progression du rivage de la mer, elles ne font pas obstacle à ce que ce propriétaire obtienne une réparation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour lui une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général de protection du rivage de la mer dans l'intérêt de l'ensemble des usagers poursuivi par ces dispositions »¹⁰.

Cependant, à la lumière de la jurisprudence relative aux servitudes d'urbanisme dont elle est inspirée¹¹, cette exception apparaît largement théorique : depuis 1998, on ne compte en effet qu'une seule indemnisation accordée sur ce fondement dans le cadre du droit de l'urbanisme¹². On peut néanmoins considérer qu'un propriétaire qui perdrait son habitation principale ou son entreprise du fait de l'avancée du rivage pourrait être indemnisé par l'État¹³.

Au demeurant, le législateur est intervenu à titre exceptionnel en 2019 en inscrivant dans la loi de finance un crédit de sept millions d'euros dans le but d'indemniser les 75 copropriétaires de l'immeuble « Le Signal », à Soulac-Sur-Mer, menacé d'effondrement en raison de la progression du rivage alors même que cet immeuble avait été édifié à environ 200 mètres de la mer à la fin des années 60¹⁴.

¹⁰ CE, 22 sept. 2017, SCI APS, n. 400825.

¹¹ CE, Sect. 3 juillet 1998, Bitouzet, n. 158592.

¹² CE, 29 juin 2016, Société d'aménagement du domaine de Château Barrault, n. 375020.

¹³ V. Jean-François Struillou, La non-indemnisation des victimes du recul du trait de côte *in* J.F. Struillou et N. Hutten, Le juge administratif le littoral et la mer après la loi Elan, Lexisnexis, avril 2021, pp. 93 et suiv.

¹⁴ V. J.-F. Struillou, Un signal vers l'indemnisation des victimes du recul du trait de côte, RD Imm. 2020, p. 489



Le Signal (v. supra), en janvier 2014

Source : [Le Parisien](#)

Cette intervention tout à fait singulière du législateur préfigure vraisemblablement une évolution plus globale de la législation afin de préciser les cas dans lesquels les propriétaires exposés au recul du trait de côte sont susceptible d'obtenir une indemnisation. On peut cependant noter que dans un rapport réalisé par la haute administration en 2019, il a été constaté qu'« aucun État étudié n'a mis en place de dispositif d'indemnisation dédié à l'érosion progressive du littoral »¹⁵.

La loi « climat et résilience » du 22 août 2021 n'a apporté aucune évolution de ce point de vue. Elle a cependant mis en place un certain nombre de dispositifs susceptibles d'avoir une incidence importante sur la situation juridique des propriétaires exposés à l'érosion côtière. En effet, en premier lieu, cette loi a permis aux communes exposées à l'érosion côtière et figurant dans une liste établie par décret¹⁶ de cartographier deux catégories de zones dans leurs plans locaux d'urbanisme : « la zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans » (C. urb. art. L. 121-19 al. 2) et la « la zone exposée au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans » (C. urb., art L. 121-22-2). Dans la « zone 0-30 ans » (qui doit comprendre au moins une bande de cent mètres de large à compter de la limite haute du rivage), en dehors des espaces urbanisés, seules sont autorisées les constructions nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, à la condition qu'elles soient démontables. Et dans les espaces urbanisés de cette zone, outre les constructions précitées, les travaux de réfection, d'adaptation et d'extension des constructions existantes peuvent être autorisés, mais à la double condition qu'ils n'augmentent pas la capacité d'habitation et que les constructions édifiées soient

¹⁵ CGEDD, IGA, IGF, *Recomposition spatiale des territoires littoraux*, mars 2019, p. 12.

¹⁶ La liste de ces communes (au nombre de 242) a été fixée par un décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 modifié par le décret 2023-698 du 31 juillet 2023.

démontables. Ainsi, dans la zone 0-30 ans, en attendant que la mer ne les prive de leurs biens, les propriétaires sont condamnés à ne pas modifier substantiellement leurs propriétés.

En revanche, dans la « zone 30-100 ans », les propriétaires peuvent continuer à étendre les constructions existantes ou à édifier des constructions nouvelles. La loi prévoit cependant une exigence tout à fait singulière : l'autorisation d'urbanisme nécessaire à l'opération ne pourra être délivrée qu'à la condition que son bénéficiaire consigne auprès de la Caisse des dépôts et consignations la somme correspondant au coût prévisionnel de la démolition et de la remise en état du bien lorsque sa destruction sera rendue nécessaire du fait de l'avancée de la mer. Et la loi précise que le maire est tenu d'exiger la démolition des extensions ou des constructions nouvelles ainsi que la remise en état du terrain, sous la responsabilité et aux frais de leur propriétaire, 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 trois ans (C. urb. art. L. 121-22-5). Ainsi, dans ces zones, les propriétaires peuvent continuer à valoriser leurs biens, mais dans des conditions financières beaucoup plus exigeantes. Et lorsque la mer arrivera, ils n'auront d'autre choix que de quitter les lieux après avoir démoli les constructions nouvelles et les extensions autorisées après l'entrée en vigueur du plan local d'urbanisme intégrant les zones précitées.

En second lieu, la **loi climat** et résilience a imposé aux propriétaires et aux professionnels de l'immobilier d'informer les acquéreurs ou les locataires de l'existence des risques liés au recul du trait de côte (C. env. art. R. 125-23). Elle a également instauré un nouveau droit de préemption permettant aux communes ou à leurs groupements d'acquérir en priorité les biens exposés à l'érosion côtière (C. urb., art. L. 219-1). Dans la zone 0-30 ans, ce droit de préemption existe automatiquement ; en revanche, dans la zone 30-100 ans, ce droit doit être établi par une délibération spécifique de l'autorité compétente en matière de PLU. Ce droit de préemption est assez défavorable aux propriétaires puisque le prix proposé par la commune ou fixé par la juge de l'expropriation tient compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte (C. urb. art. L. 219-7). Enfin, en dernier lieu, la loi permet aux collectivités territoriales de définir dans leurs documents d'urbanisme des zones destinées à accueillir la relocalisation des constructions et activités menacées par l'érosion côtière. Cependant, ce dispositif n'a pas d'incidence directe sur la situation des propriétaires concernés puisque ceux-ci ne disposent *à priori* d'aucun droit à occuper la zone de repli non plus que d'aucun soutien pour financer le coût de l'opération de relocalisation.

