

N° 297

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 janvier 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur la loi Littoral,

Par Mme Odette HERVIAUX et M. Jean BIZET,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, *président* ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Jean-Jacques Filleul, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, *vice-présidents* ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, *secrétaires* ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Philippe Esnol, Jean-Luc Fichet, Alain Fouché, Mme Marie-Françoise Gaouyer, M. Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Mme Hélène Masson-Maret, MM. Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	7
AVANT-PROPOS	9
I. LE PROBLÈME JURIDIQUE : UNE LOI DIFFICILE D'APPLICATION SANS TERRITORIALISATION	11
A. UN DISPOSITIF GLOBALEMENT MAL COMPRIS.....	11
1. <i>Les objectifs : une loi de développement durable.....</i>	<i>11</i>
2. <i>La méthode : une loi d'avant-garde.....</i>	<i>12</i>
a) Un recours précoce à l'expérimentation.....	12
b) Une loi d'interprétation	13
c) Un indispensable travail prospectif.....	13
3. <i>La réalité : une loi incomprise</i>	<i>14</i>
a) Les principales critiques : hétérogénéité, iniquité, incohérence	14
b) Une loi stigmatisée à l'envi.....	15
B. DES NOTIONS NECESSAIREMENT IMPRÉCISES	16
1. <i>Le champ d'application</i>	<i>16</i>
a) La rigidité des limites communales.....	16
b) Le cumul de la loi Littoral et de la loi Montagne	19
c) La capacité d'accueil.....	20
2. <i>Le dispositif anti-mitage</i>	<i>20</i>
a) L'extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants.....	20
b) Les coupures d'urbanisation.....	24
c) L'implantation des nouvelles routes	25
3. <i>Les espaces nécessitant une protection renforcée</i>	<i>26</i>
a) Les espaces proches du rivage.....	26
b) La bande des cent mètres	29
c) Les espaces remarquables ou caractéristiques	30
C. DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES EN DIFFICULTÉ	32
1. <i>L'agriculture</i>	<i>33</i>
a) Un déclin qui se poursuit inexorablement.....	33
b) Des dérogations au principe de continuité jugées insuffisantes	34
c) Le manque de capacités d'hébergement pour les saisonniers	35
2. <i>L'hôtellerie de plein air</i>	<i>36</i>
3. <i>Les énergies renouvelables.....</i>	<i>38</i>
a) Les énergies terrestres (éoliennes et centrales photovoltaïques).....	38
b) Les énergies marines (éoliennes offshore et hydroliennes)	39

II. LE PROBLÈME INSTITUTIONNEL : ENTRE PARALYSIE ET CONFUSION DES POUVOIRS, UNE RÉFORME IMPOSSIBLE.....	40
A. UN POUVOIR POLITIQUE AUX MAINS LIÉES.....	40
1. <i>Une loi sacralisée au nom d'un littoral sous forte pression.....</i>	40
2. <i>Un dispositif mal connu mais largement plébiscité.....</i>	42
a) <i>Le littoral est perçu comme un espace menacé.....</i>	42
b) <i>La loi Littoral est méconnue mais jugée essentielle.....</i>	43
c) <i>La protection l'emporte sur le développement.....</i>	43
3. <i>Une paralysie législative en trompe-l'œil.....</i>	44
a) <i>Une loi apparemment sanctuarisée.....</i>	44
b) <i>Une multiplication anarchique des dérogations ponctuelles.....</i>	45
B. UNE ADMINISTRATION QUI FREINE LA DÉCENTRALISATION DES COMPÉTENCES D'URBANISME.....	47
1. <i>Une administration qui oscille entre absence et dirigisme.....</i>	47
a) <i>Une loi de revanche administrative.....</i>	47
b) <i>Les carences du pouvoir réglementaire.....</i>	47
c) <i>L'attitude dirigiste de l'administration.....</i>	50
2. <i>Des collectivités locales mieux rodées après une longue phase d'apprentissage.....</i>	52
3. <i>La promesse de l'accompagnement : le chant du cygne de l'administration.....</i>	54
a) <i>Une démarche partenariale tardive mais bienvenue.....</i>	54
b) <i>Des moyens insuffisants au regard des ambitions affichées.....</i>	56
C. UN JUGE QUI « SE PRÉTEND » LÉGISLATEUR.....	58
1. <i>L'abondance du contentieux.....</i>	59
a) <i>L'opposabilité directe de la loi.....</i>	59
b) <i>L'inflation des recours indemnitaires.....</i>	60
c) <i>Le phénomène des recours malveillants.....</i>	61
2. <i>Une insécurité juridique permanente.....</i>	62
a) <i>Des drames personnels.....</i>	62
b) <i>Des intérêts économiques malmenés.....</i>	63
c) <i>Des collectivités fragilisées.....</i>	63
3. <i>Un juge en situation d'excès de pouvoir.....</i>	63
III. DES SOLUTIONS DE PROCÉDURE : DÉCENTRALISATION, MODERNISATION, MONÉTISATION.....	64
A. CONFIER L'INTERPRÉTATION DE LA LOI LITTORAL AUX ÉLUS LOCAUX.....	64
1. <i>Le vœu pieux du législateur en 1986 : les prescriptions régionales.....</i>	65
2. <i>Trois décennies de tâtonnements infructueux.....</i>	66
a) <i>L'approche géographique : les directives territoriales d'aménagement et les schémas interrégionaux du littoral.....</i>	66
b) <i>L'approche pragmatique : les schémas de cohérence territoriale.....</i>	69
c) <i>L'approche intégrée : les schémas de mise en valeur de la mer et les documents stratégiques de façade.....</i>	71
3. <i>Un retour à l'esprit initial de la loi : les chartes régionales d'aménagement du littoral.....</i>	75
B. ALLÉGER LA CHARGE CONTENTIEUSE.....	77
1. <i>Anticiper le recours au juge en amont.....</i>	77
a) <i>La motivation des documents d'urbanisme.....</i>	77
b) <i>Ressusciter les commissions de conciliation.....</i>	77

2. Maîtriser les effets du contentieux en aval.....	78
a) L'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.....	80
b) Le décret du 1 ^{er} octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme.....	81
c) Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).....	82
C. INTÉGRER LES NOUVEAUX DÉFIS.....	83
1. L'évolution du trait de côte.....	83
a) Une érosion du littoral à géométrie variable.....	83
b) Le recul stratégique des activités menacées.....	84
2. Les submersions marines.....	86
a) L'extension de la bande des 100 mètres.....	87
b) L'opposabilité des modèles numériques de terrain.....	88
D. VALORISER L'INTERVENTION ÉCONOMIQUE.....	89
1. La politique foncière du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.....	89
2. La régulation financière du littoral.....	93
a) La compensation des effets pervers par un mécanisme de péréquation.....	94
b) Le lissage des effets de bord par une mutualisation de la rente foncière.....	95
EXAMEN EN COMMISSION.....	97
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	111
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	113

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Décentraliser l'interprétation et l'application de la loi Littoral

1. Créer un dispositif optionnel de chartes régionales d'aménagement du littoral (CRAL), avec force prescriptive, permettant de confier l'interprétation de la loi Littoral aux élus locaux, sous le contrôle du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML).

2. Rendre obligatoire l'inscription de l'ensemble des dispositions particulières au littoral dans les SCoT littoraux et la délimitation de ces espaces dans les plans locaux d'urbanisme.

Ajuster trois règles d'urbanisme

3. Permettre les opérations de densification par comblement des « dents creuses » des hameaux existants, sans que cela n'ouvre un droit, présent ou futur, à une extension du périmètre de ces hameaux.

4. Durcir le régime des coupures d'urbanisation en précisant qu'elles doivent être de taille significative par rapport à l'urbanisation adjacente.

5. Ajouter un troisième motif d'extension de la bande littorale pour les risques naturels liés aux submersions marines.

Renforcer le volet économique

6. Introduire de la péréquation financière entre les communes littorales en intégrant un indicateur d'artificialisation des sols dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

7. Mettre en place un lissage de la rente foncière pour limiter l'impact des choix de zonage sur les prix de terrains adjacents.

8. Élargir la gamme d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) en introduisant des servitudes environnementales comme outil alternatif à l'acquisition foncière.

Réaliser un travail d'études et prospectif

9. Recenser les difficultés posées par la loi Littoral dans le cadre de l'appel à projets sur le recul stratégique d'activités.

10. Généraliser l'utilisation des modèles numériques de terrain dans l'élaboration des cartes de submersibilité.

Améliorer les modalités du contrôle administratif

11. Unifier la doctrine administrative dans la nouvelle circulaire en préparation, en veillant à ne laisser aucun vide méthodologique ou interprétatif, et en s'assurant que les doctrines locales d'application sont compatibles avec les orientations nationales.

12. Mettre l'accent sur la formation des agents publics et des élus aux règles de l'urbanisme littoral.

Mesdames, Messieurs,

Entre terre et mer, le littoral est un territoire à la fois riche écologiquement mais aussi très convoité. Il représente 9 000 km de rivages en métropole, dont 3 300 km pour la seule Bretagne, et 2 200 km de rivages pour les départements d'outre-mer. Il est constitué à 35 % de côtes sableuses, 40 % de côtes rocheuses et 25 % de marais et vasières.

Cet espace est investi de nombreuses attentes contradictoires. Entre une attractivité résidentielle croissante, une activité touristique toujours plus marquée et des activités maritimes traditionnelles en perte de vitesse, le patrimoine naturel, riche et fragile, est menacé.

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (loi Littoral) a été instaurée pour préserver la qualité des paysages et de l'environnement littoral. Cette loi d'aménagement ne cherche pas pour autant à limiter le développement des territoires littoraux : elle promeut les principes de gestion équilibrée et de développement durable et maîtrisé de ces espaces.

La loi Littoral a été adoptée à l'unanimité, en dépit des réserves formulées à l'époque par le Sénat sur l'imprécision de certaines dispositions, un an après l'entrée en vigueur de la loi « sœur » n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (loi Montagne). Elle est aujourd'hui l'objet d'un consensus, à la fois sur sa nécessité et sur les difficultés posées par sa mise en œuvre.

Si elle a incontestablement et heureusement freiné le « bétonnage » de nos côtes, force est de constater que l'esprit de cette loi est souvent mis à mal. L'imprécision de ses dispositions génère des crispations, exacerbées par un abondant contentieux dans lequel le juge s'écarte parfois de la volonté du législateur et fait prévaloir la dimension environnementale sur toute autre considération.

Les collectivités locales ayant une façade littorale rencontrent ainsi des difficultés pour aménager leur territoire. Les élus locaux, qui cherchent à organiser le développement, à la fois pour les populations résidentes et pour mieux accueillir les flux touristiques, sont confrontés à une application abstraite, instable et hétérogène des dispositions de la loi. Ils ont perdu le pouvoir d'impulser une vision sur le bord de mer : au lieu d'être une zone d'aménagement du territoire, le littoral est devenu le terrain d'une confrontation juridictionnelle entre des intérêts divergents. En conséquence, de nombreuses personnes sont confrontées à des situations financières et juridiques inextricables, aux conséquences parfois dramatiques.

Pour autant, les élus ne souhaitent pas l'abrogation de la loi Littoral, dont le bien-fondé ne saurait être remis en cause. Leur but n'est pas de

bétonner en paix le littoral français, contrairement à une idée largement répandue dans les médias dès qu'une proposition de réforme est avancée.

Ils souhaitent simplement rompre avec les comportements antérieurs, en oubliant l'approche technocratique qui omet de s'adresser à ceux qui « font » le littoral au quotidien. Le cœur du problème réside dans la territorialisation inachevée, voire à peine ébauchée, de la loi Littoral. Cette situation trahit un manque de confiance patent à l'encontre des élus locaux, par une administration qui n'a jamais véritablement accepté la décentralisation des compétences d'urbanisme.

Ainsi, depuis près de trois décennies, les rapports se succèdent pour tenter d'analyser les difficultés d'application de cette loi. Les services de l'État et les élus locaux aboutissent d'ailleurs aux mêmes constats mais divergent sur les réponses à y apporter. L'administration suggère un meilleur accompagnement des collectivités dans l'élaboration de leurs documents de planification afin de résoudre les problèmes, ce qui relève au mieux du déni de réalité, au pire d'une volonté de conserver la maîtrise de l'urbanisme littoral.

En attendant, dominé par une vision abstraite et juridique, le littoral pâtit d'un affrontement stérile entre protection et aménagement, qui fige le développement des territoires concernés.

Dans ce contexte, la commission du développement durable a décidé, le 20 février 2013, de confier à deux de ses membres, Odette Herviaux et Jean Bizet, l'élaboration d'un rapport sur les difficultés d'application de la loi Littoral.

En lien avec les membres du groupe d'études Mer et littoral, vos rapporteurs ont souhaité répondre, de manière aussi concrète que possible, aux préoccupations exprimées par les élus locaux. Bien que le cadre de la loi Littoral dépasse largement le champ de l'urbanisme, les travaux ont été restreints aux dispositions des articles L. 146-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme, qui concentrent l'intégralité des critiques. Il s'agit en effet de s'interroger sur des règles qui rendraient, par exemple, inconstructible une grande partie du territoire des Pays-Bas. Par souci de cohérence, l'outre-mer a été exclu du champ de ce travail, en raison de la spécificité des problèmes qui s'y posent et qui pourront utilement faire l'objet d'une nouvelle étude.

A l'occasion des nombreuses rencontres et des déplacements effectués dans la Manche, dans le Morbihan, en Corse, en Savoie et Haute-Savoie, vos rapporteurs ont réalisé que les difficultés juridiques identifiées sont indissociables de facteurs humains et institutionnels. Ainsi, sans écarter la possibilité d'aménagements ponctuels, ils préconisent moins une refonte du dispositif législatif, qu'une réforme de ses modalités concrètes d'application, afin de répondre à la fois aux besoins exprimés par les différentes parties prenantes et à la volonté initiale du législateur.

I. LE PROBLÈME JURIDIQUE : UNE LOI DIFFICILE D'APPLICATION SANS TERRITORIALISATION

La loi Littoral est souvent qualifiée de loi de développement durable avant l'heure : plutôt que d'imposer des normes précises, elle demande aux communes littorales de **rechercher un équilibre entre urbanisation et préservation de la nature**.

Pour cette raison, certaines de ses notions sont un peu difficiles à appréhender juridiquement. Elles nécessitent un effort d'interprétation et de planification, qui n'a malheureusement pas été pleinement assumé.

A. UN DISPOSITIF GLOBALEMENT MAL COMPRIS

La bonne application de la loi Littoral dépend avant tout de la compréhension de sa finalité et de ses objectifs.

1. Les objectifs : une loi de développement durable

La loi Littoral n'est pas une loi de protection de l'environnement. Elle est avant tout **une loi transversale d'aménagement et de mise en valeur des activités**, qui prévient les excès de l'urbanisme et prend en compte la qualité des eaux littorales. En ce sens, elle peut être considérée comme un texte précurseur en matière développement durable.

L'article premier de la loi énonce ses objectifs, qui sont aujourd'hui codifiés à l'article L. 321-1 du code de l'environnement.

ARTICLE L. 321-1 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

I. - Le littoral est une entité géographique qui appelle **une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur**.

II. - La réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'État et des collectivités locales, ou de leurs groupements, ayant pour objet :

1° La mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral ;

2° La protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine ;

3° La préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telles que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, la construction et la réparation navales et les transports maritimes ;

4° Le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme.

Les quarante-deux articles de la loi Littoral concernent de nombreux domaines comme la qualité des eaux, la gestion du domaine public maritime et fluvial, la réglementation des plages, le classement des communes touristiques ou encore la répartition des compétences entre l'État et les collectivités. Cette loi clarifie en particulier les procédures de délimitation du rivage de la mer et consacre le principe de l'usage libre et gratuit des plages.

Pourtant, la loi Littoral est essentiellement connue par le biais des dispositions particulières du code de l'urbanisme qui reposent sur deux grands principes : **limiter l'urbanisation et la privatisation du front de mer** (principe d'accès) ; **orienter le développement vers l'arrière-pays tout en évitant le mitage** (principe de continuité).

2. La méthode : une loi d'avant-garde

La loi Littoral est à la fois **une loi de droit et une loi de géographie**, ce qui la rend particulièrement sensible. C'est une loi qui exige une vision : elle n'a de sens qu'à condition de savoir ce que l'on souhaite comme littoral.

a) Un recours précoce à l'expérimentation

La loi Littoral est loin d'être un « acte réflexe » : rarement une loi aura été préparée par un aussi long processus de maturation. De nombreuses tentatives d'encadrement infra-législatif se sont succédées dans les dix années qui ont précédé son adoption, avec en particulier :

- l'instruction ministérielle du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral ;

- la directive d'aménagement national relative à la protection et l'aménagement du littoral, approuvée par le décret n° 79-716 du 25 août 1979 (directive « d'Ornano »).

Le Conseil d'État leur a dénié tout caractère réglementaire, mais **ces textes à la valeur juridique incertaine ont permis l'expérimentation des grands principes de la loi Littoral** : éviter l'urbanisation linéaire du bord de mer, aménager en profondeur, prévoir des coupures naturelles, préserver une bande de cent mètres.

b) Une loi d'interprétation

Il n'existe pas un littoral, mais des littoraux. Pour englober cette hétérogénéité, les concepts de la loi Littoral sont nécessairement vagues. C'est pourquoi, elle se limite à énoncer certains principes, comme la préservation des espaces proches du rivage ou des espaces remarquables, qui nécessitent une doctrine locale d'interprétation, co-élaborée par l'administration, les élus locaux et les populations concernées.

Ce type de loi-cadre est aujourd'hui fréquent dans le domaine de la protection de l'environnement et du développement durable, en particulier au niveau européen. Il s'agit pour l'essentiel d'un **droit réaliste d'inspiration anglo-saxonne qui permet une lecture plus fine du territoire**. Il repose sur une obligation de résultat et **accorde une place plus importante au juge** chargé de son interprétation.

Ainsi, **les contradictions de la loi Littoral résultent de son intégration imparfaite dans notre système de droit légicentriste d'inspiration romano-germanique**, qui suppose la définition de règles précises et de périmètres rigides. Ce système repose davantage sur une obligation de moyens et le juge n'y est que « *la bouche de la loi* » pour reprendre l'expression de Montesquieu.

c) Un indispensable travail prospectif

À l'état de la société doit correspondre un état du littoral. Le point d'équilibre entre protection et développement résulte de cette vision collective.

Dès l'origine, le rapport Piquard¹ sur la « France côtière » s'est voulu prospectif : les membres du groupe étaient sollicités pour livrer leur vision du littoral en 2020. Les propos tenus à l'époque par Jean Fourastié l'illustrent : « *On sera tellement nombreux qu'on ne pourra plus être propriétaire privé sur le littoral, il faut donc qu'à 20 km on établisse une frontière au-delà de laquelle on achètera des tickets pour se promener, pour dormir (...) sur le littoral. Et*

¹ DATAR/Michel Piquard, *Perspectives pour l'aménagement : le littoral français, rapport au Gouvernement* (1973).

chaque année, on consacrera une petite somme pour racheter les propriétés sur le littoral¹. »

Cette vision analytique et prospective de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)² **manque cruellement à l'actuelle politique du littoral.**

3. La réalité : une loi incomprise

La plupart du temps, l'application de la loi Littoral ne pose pas de difficulté majeure. **Quelques départements concentrent cependant l'essentiel des problèmes**, comme la Manche, le Var, les Côtes d'Armor ou la Charente Maritime. En général, **les crispations sont d'emblée aiguës** lorsqu'elles existent.

a) Les principales critiques : hétérogénéité, iniquité, incohérence

Les élus se plaignent surtout de **l'application à géométrie variable** de la loi Littoral. Ce **grief d'hétérogénéité** est alimenté par l'absence de vision et de pilotage par l'État de l'aménagement littoral, la prédominance des politiques sectorielles (énergie, risques, biodiversité, eau) et l'insuffisante prise en compte de la loi dans les documents d'urbanisme.

Ils mettent également en avant **un paradoxe structurel** de la loi, que Jérôme Polverini, maire de Pianottoli-Caldarello, résume ainsi : « **les gros grossissent et les maigres maigrissent** ». Autrement dit, les communes littorales les plus urbanisées ont beaucoup plus de facilité à se développer que les communes vertueuses qui ont cherché à préserver le patrimoine naturel. L'effet de signal est désastreux.

Enfin, ils dénoncent **l'incohérence des politiques publiques**, par exemple lorsque la loi Littoral empêche la mise aux normes de certaines installations, rendue pourtant obligatoire par d'autres dispositions législatives.

¹ Le rapport sera à l'origine de la création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL).

² Aujourd'hui Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), prochainement intégrée au Commissariat général à l'égalité des territoires dont la création est prévue en 2014.

b) Une loi stigmatisée à l'envi

En rationnant l'espace disponible, la loi Littoral exacerbe les conflits liés à l'utilisation du sol. Que les contradictions soient réelles ou supposées, elle est stigmatisée dans la plupart des cas **alors même qu'elle n'est pas toujours à l'origine des difficultés rencontrées.**

La confusion est d'abord formelle, puisque la loi Littoral a perdu une grande partie de sa lisibilité en raison de son **éclatement dans de nombreux codes** : code général des collectivités territoriales (pouvoir de police des maires), code général de la propriété des personnes publiques (régime du domaine public maritime), code de l'environnement (régime des extractions), code de l'urbanisme (servitudes d'urbanisme).

Surtout, cette loi s'inscrit dans **un espace juridique qui est aujourd'hui saturé par le cumul de normes protectrices** de tous ordres (réglementaire, législatif, européen) aux finalités parfois contradictoires. Cette multiplication des contraintes alimente les conflits, juridictionnalise le littoral, et finit par dresser, à l'échelle locale, une partie des habitants contre les autres.

LE CUMUL DES PROTECTIONS SUR LE LITTORAL

La loi Littoral s'insère dans un ensemble de zonages plus ou moins contraignants. Ceux-ci ne sont pas spécifiques au bord de mer. Ils y sont néanmoins présents en grand nombre, en raison de la richesse écologique de l'espace littoral. On distingue notamment :

- les protections réglementaires (par décret ou arrêté) ou contractuelles : sites inscrits et classés, réserves naturelles, parcs nationaux, parcs naturels régionaux, arrêtés préfectoraux de protection de biotope, réseau Natura 2000 (zones de protection spéciale, zones spéciales de conservation et sites d'intérêt communautaire), zones humides ;

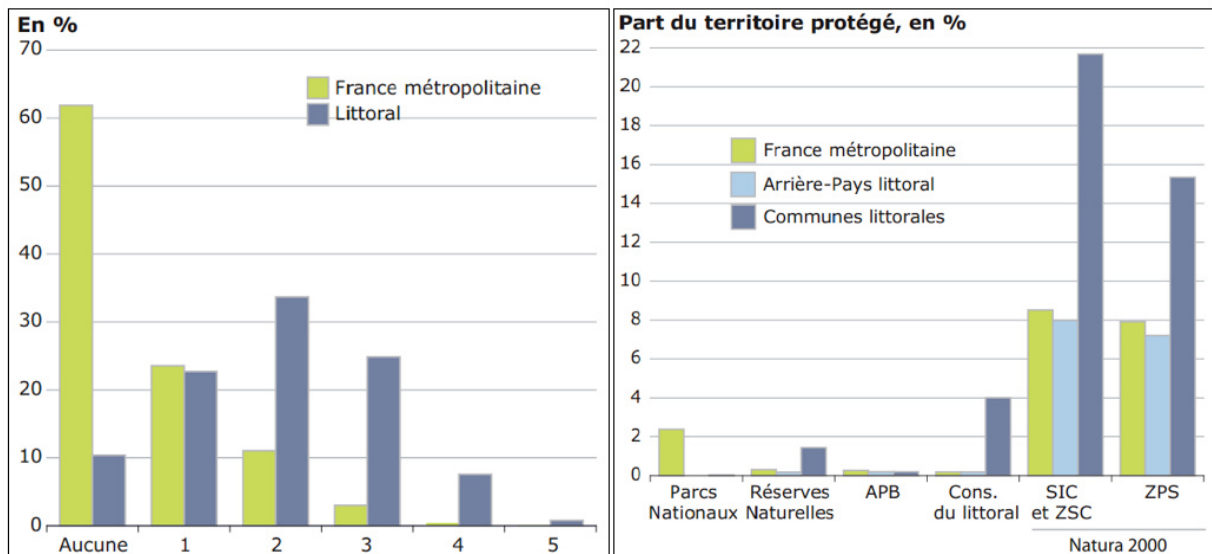
- les protections foncières : zones de préemption, terrains maîtrisés par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, espaces naturels sensibles acquis par les conseils généraux ;

- les inventaires : zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF).

Chaque statut de protection a des objectifs et des modes de gestion spécifiques. Ces zonages ne sont pas exclusifs les uns des autres : un même territoire peut être concerné par plusieurs d'entre eux.

L'Observatoire national de la mer et du littoral (ONML) a publié, le 4 décembre dernier, une étude portant sur les « *Milieux naturels protégés par voie réglementaire, foncière et contractuelle dans les communes littorales métropolitaines en 2013* ». En raison de données manquantes, le recensement des zonages n'est pas totalement exhaustif, mais il donne une idée de la spécificité du littoral en matière de cumul des protections, par rapport au reste du territoire métropolitain.

NOMBRE ET TYPES D'ESPACES PROTÉGÉS PAR COMMUNE EN 2013



Source : Observatoire national de la mer et du littoral

B. DES NOTIONS NECESSAIREMENT IMPRÉCISES

La loi Littoral pose, d'une part, des règles applicables à tout le territoire des communes littorales (coupure d'urbanisation, capacité d'accueil, continuité avec les agglomérations et villages existants), d'autre part, des règles spécifiques à certains espaces littoraux particuliers (bande littorale, espaces proches du rivage, espaces remarquables).

Aucune de ces notions, prise individuellement, n'est injustifiée dans son principe. En pratique, **leur application est cumulative**, ce qui entraîne parfois des difficultés voire des incohérences. L'instabilité des doctrines administratives et jurisprudentielles alimente ces effets pervers.

1. Le champ d'application

a) La rigidité des limites communales

Faute d'avoir pu définir les espaces littoraux sur la base de critères géographiques objectifs, le découpage administratif des communes sert de référence pour l'application des dispositions particulières au littoral.

Cette règle rigide suscite l'incompréhension de nombreux élus. En effet, **dès lors qu'une commune est considérée comme littorale, la loi du 3 janvier 1986 s'applique sur l'ensemble de son territoire**. Ainsi, les zones rétro-littorales des communes littorales sont difficiles à urbaniser, même

lorsque ces zones pénètrent profondément à l'intérieur des terres. Inversement, une commune située à proximité du rivage mais sans façade maritime directe n'est pas soumise aux mêmes contraintes.

Le cas le plus emblématique est celui de la commune de Plouvien dans le Finistère. Cette commune riveraine du profond estuaire de l'Aber-Benoît a engagé une procédure de cession gratuite de sa courte façade maritime à la commune voisine de Tréglonou, afin de ne plus être soumise aux dispositions de la loi Littoral.

Les élus ne manquent pas de souligner certaines situations ubuesques. Il peut arriver que les terrains d'une même rue soient d'un côté situés sur une commune littorale, et de l'autre côté sur le périmètre d'une commune limitrophe échappant aux dispositions de la loi. **Ce manque de cohérence des limites communales pour l'application des dispositions d'urbanisme particulières au littoral nourrit un sentiment d'inégalité de traitement entre les citoyens.**

Les articles L.146-1 du code de l'urbanisme et L.321-2 du code de l'environnement soumettent trois catégories de communes aux dispositions de la loi Littoral :

- les **communes « riveraines »** des mers et océans, des étangs salés et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;

- les **communes « estuariennes »** lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux des estuaires et deltas, et qu'elles participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux : elles sont énumérées à l'article 1^{er} du décret n° 2004-311 du 29 mars 2004 ;

- les **communes « volontaires »** pour être soumises aux dispositions particulières au littoral en raison de leur participation aux équilibres économiques et écologiques littoraux, bien qu'elles n'aient pas de façade maritime : cette disposition s'est révélée utopique et le décret initialement prévu n'a jamais vu le jour.

Au 1^{er} janvier 2013, **1212 communes sont considérées comme littorales.**

L'audit réalisé en 2012 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)¹ montre que **les services de l'État ont pleinement conscience des difficultés posées par la rigidité du découpage administratif des communes** pour l'application de la loi Littoral.

De son propre aveu, l'administration manque d'arguments pour répondre à ce problème. Elle se contente de rappeler qu'il est toujours possible d'**étendre le champ d'application à des communes volontaires** pour favoriser un aménagement équilibré du territoire. En pratique, les

¹ *Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État, rapport n° 007707-01, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), septembre 2012.*

documents d'encadrement de rang supérieur (directives territoriales d'aménagement, schémas de cohérence territoriale) ne s'y risquent jamais, même pour assurer une meilleure cohérence territoriale.

Surtout, cette possibilité ne correspond pas aux préoccupations des élus qui souhaiteraient, au contraire, voir les zones rétro-littorales les plus éloignées du rivage sortir du champ d'application de la loi. L'administration reconnaît d'ailleurs que *« donner sa cohérence et sa pertinence au champ d'application d'une loi connue par ses seules contraintes urbanistiques sur la base du volontariat n'a guère de chance d'être entendu et encore moins de se concrétiser »*.

Au cours de leurs travaux, vos rapporteurs se sont interrogés sur la possibilité de remplacer les limites communales pour l'appréciation de l'application de la loi Littoral. Deux pistes ont été envisagées :

- un **critère uniforme lié à la distance au rivage** : la loi s'appliquerait par exemple pour toutes les constructions situées à moins de 5 km du rivage, indépendamment du périmètre communal auquel elles appartiennent ;

- une **modulation des conditions d'application de la loi en fonction des réalités géographiques et topographiques** du terrain : l'appréciation serait différente selon que le littoral est escarpé et très découpé ou, au contraire, plat et offrant une grande visibilité vers l'intérieur des terres.

Ces deux options présentent l'avantage de rétablir une certaine équité, indépendamment de l'existence ou non d'une façade maritime sur le périmètre communal, et de mieux appréhender la profondeur des zones rétro-littorales. **Elles ne sont pas pour autant exemptes de difficultés**. Une délimitation uniforme par rapport à la distance au rivage comporte les biais classiques d'une règle administrative : elle est excessive dans certains cas et insuffisante dans d'autres. Elle ne permet pas davantage de résoudre les problèmes de frontières, les terrains situés quelques mètres avant le seuil de distance minimale étant soumis à un régime d'urbanisation plus contraignant que ceux situés juste au-delà.

Quant à la prise en compte de la topographie du littoral, elle ne peut résulter que d'une analyse fine du terrain, déclinée dans des documents stratégiques d'aménagement dont l'interprétation est homogénéisée à l'échelle nationale. Ces conditions doivent être préalablement remplies, avant d'envisager le moindre assouplissement du cadre législatif en ce sens.

En l'absence de solution réellement convaincante, vos rapporteurs suggèrent de s'en tenir au découpage actuel. **Toute modification aurait des conséquences économiques, environnementales et financières qu'il est impossible de maîtriser** sans garde-fous solides. Les pouvoirs publics doivent alors faire preuve de pédagogie pour gérer et assumer les incohérences des limites communales.

Une modification du champ d'application semble d'autant moins pertinente que **l'ensemble du droit de l'urbanisme converge actuellement vers le dispositif de la loi Littoral** : la loi Grenelle II applique les principes de continuité et de densification sur la totalité du territoire national pour lutter contre l'artificialisation des sols et la consommation des espaces agricoles.

b) Le cumul de la loi Littoral et de la loi Montagne

Sur les seize lacs de plus de 1 000 hectares concernés par l'application de la loi Littoral, huit sont situés en zone de montagne : Le Bourget (Savoie), Serre-Ponçon (Hautes-Alpes), Annecy (Haute-Savoie), Léman (Haute-Savoie), Naussac (Lozère), Vassivière (Creuse), Sarrans et Grandval (Aveyron et Cantal). Les élus concernés **dénoncent de longue date la superposition des lois Littoral et Montagne**, que l'on retrouve également en Corse.

Les incohérences liées à l'absence de prise en compte de la topographie dans la définition du champ d'application de la loi Littoral sont exacerbées en zone de montagne. Le problème le plus fréquemment soulevé est celui de l'application des dispositions particulières au littoral **même en l'absence totale de covisibilité** entre le terrain concerné et la mer ou le lac. Ainsi, lorsque le périmètre d'une commune riveraine s'étend de l'autre côté de la montagne, l'urbanisation du contreversant reste soumise à la loi Littoral bien qu'une ligne de crête le sépare du plan d'eau.

Pour cette raison, l'article 187 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux avait modifié l'article 145-1 du code de l'urbanisme. Les communes concernées avaient alors obtenu la faculté de **délimiter, d'une part, des secteurs soumis aux dispositions particulières au Littoral, d'autre part, des secteurs où la loi Montagne s'appliquait seule**. Le décret n° 2006-993 du 1^{er} août 2006, pris en application de ces dispositions, a cependant été annulé par le Conseil d'État. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II) a finalement rétabli le régime antérieur.

De fortes pressions s'exercent en effet sur le littoral Corse et sur les rives de certains lacs, comme Annecy, le Léman, et dans une moindre mesure, Le Bourget et Serre-Ponçon. Dans ce contexte, **la loi Littoral offre une meilleure protection que la loi Montagne, notamment pour les terres agricoles**. Il s'agit en effet d'enrayer la spéculation immobilière par le biais d'un verrou législatif qui dissuade les agriculteurs de vendre leurs terres et préserve ainsi l'espace rural.

Par conséquent, vos rapporteurs ne recommandent pas d'introduire un nouveau dispositif dérogatoire. Le débat sur la superposition des deux lois n'est pas pertinent. La règle la plus conservatrice s'applique afin d'offrir

un haut degré de protection face à la spéculation foncière sur les rives prisées des grands lacs. **Le maintien d'un tel signal paraît indispensable.**

En revanche, les nombreuses incohérences qui en résultent sont une réalité, que vos rapporteurs ont pu constater à l'occasion de leurs déplacements dans les Alpes et en Corse. **Ces difficultés peuvent cependant être résolues dans le cadre d'un document d'aménagement ayant force prescriptive.** Le projet avorté de directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes du Nord aurait ainsi permis d'organiser le développement autour de ces lacs et de répondre aux principales préoccupations. Il en va de même pour le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) actuellement en préparation.

c) La capacité d'accueil

La capacité d'accueil détermine ce que le territoire peut supporter comme activités et usages sans qu'il soit porté atteinte à son identité physique, économique, socioculturelle et aux équilibres écologiques. En principe fondamentale pour organiser un développement équilibré, **cette notion est cependant l'une des plus floues de la loi Littoral.** En effet, l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme impose que chaque document d'urbanisme détermine la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, mais ne donne aucune méthodologie d'évaluation.

En pratique, cette notion est mal appréhendée par les élus, qui la comprennent souvent comme « ce qui reste à urbaniser » sur leur commune. Elle est **insuffisamment prise en compte dans les documents d'urbanisme**, son intégration se limitant souvent à une brève évocation dans le rapport de présentation. Les services de l'État adoptent généralement une attitude indulgente: ils émettent une simple mise en garde quand le sujet n'est pas abordé. Il y a peu de jurisprudence portant sur cette disposition.

Alors que la circulaire du 14 mars 2006 (dite « circulaire Perben ») n'avait pas pris la peine de l'évoquer, **vos rapporteurs souhaitent qu'une méthode d'évaluation partagée de la capacité d'accueil soit enfin présentée dans la nouvelle circulaire en cours d'élaboration.**

2. Le dispositif anti-mitage

a) L'extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants

L'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme dispose que « *l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.* »

Cette règle est au cœur du dispositif de maîtrise de l'urbanisme littoral. Elle a une large portée qui permet d'éviter le développement anarchique d'îlots de constructions dans les communes littorales. Elle **s'applique en effet sur l'ensemble du territoire** de la commune, sans limite de distance par rapport à la mer. Elle concerne tout type de construction : maisons, hangars, stations d'épuration, éoliennes, bâtiments agricoles, ou encore terrains de camping.

L'objectif explicite de cette disposition est de concentrer l'urbanisation autour des principaux bassins de vie. Ce choix délibéré permettait à l'époque de répondre au besoin urgent d'une protection forte du littoral. Deux reproches peuvent néanmoins être formulés :

- en empêchant le développement d'autres espaces urbanisés de taille plus modeste, cette règle **fige une armature urbaine héritée des années 1980**, qui n'était peut-être déjà pas optimale au moment de l'entrée en vigueur de la loi et ne répond pas nécessairement aux besoins actuels des populations littorales ;

- le principe de continuité n'empêche pas les communes les moins vertueuses de poursuivre leur extension.

S'y ajoutent des jurisprudences malheureuses et l'absence de doctrine claire de l'État, qui font de ce sujet **le plus sensible de la loi Littoral**, générant structurellement une majorité de contentieux.

(1) La notion d'extension de l'urbanisation

L'extension de l'urbanisation est constituée par toute opération de construction isolée. La jurisprudence administrative exclut ainsi de l'application de l'article 146-4-I :

- le prolongement raisonnable d'un bâtiment existant (CAA Nantes, 28 mars 2006, Commune de Plouharnel) ;

- le comblement d'une « dent creuse » dans un espace déjà urbanisé (CE, 7 février 2005, Société Soleil d'or).

La nature de l'espace considéré joue un rôle-clé dans l'appréciation des opérations de densification.

(2) La qualification de l'espace urbanisé

La loi Littoral reste volontairement vague dans la définition des agglomérations et des villages. Ces notions s'apprécient différemment selon le contexte : les caractéristiques d'un village breton sont radicalement différentes de celles d'un village corse.

La jurisprudence n’y attache pas non plus une importance excessive. L’essentiel pour le juge administratif est de savoir si l’espace considéré est effectivement urbanisé. Autrement dit, **seuls les espaces qui comportent une densité significative de constructions sont des agglomérations ou des villages** (CE, 27 septembre 2006, Commune du Lavandou).

Le corollaire est que **dans un espace urbanisé de manière diffuse, toute construction nouvelle est qualifiée d’extension de l’urbanisation**. La notion de densification par comblement de dents creuses n’y est pas pertinente.

En pratique, l’appréciation de la densité et la classification des espaces urbanisés en agglomérations et villages soulèvent **de nombreuses difficultés, particulièrement en milieu rural où l’habitat est relativement diffus**. Vos rapporteurs ont ainsi pu constater, à l’occasion de l’un de ses déplacements, que le littoral morbihannais était constitué d’une multitude de petits groupements d’habitations, pour lesquels une telle classification offre peu de prises.

En général, les élus eux-mêmes sont réticents à opérer des distinctions entre les espaces urbanisés dans leurs PLU, pour éviter de remettre en cause des « droits acquis ».

(3) Le principe de continuité

Le juge apprécie strictement la notion de continuité selon deux critères :

- la **proximité avec un tissu urbanisé dense** ;
- l’**absence d’éléments de séparation**, physiques ou paysagers, entre le projet de permis de construire du reste de l’urbanisation (route, chemin, accident de relief, dénivelé important, rivière, espace agricole ou naturel).

En général, **le principe de continuité est correctement respecté dans les PLU**. Sa déclinaison pratique pose parfois problème. Ainsi, lorsque la construction d’un lotissement entier est prévue mais inachevée pour diverses raisons (financières, opérationnelles ou juridiques), les travaux effectués à l’extrémité opposée à l’enveloppe du bâti existant peuvent déboucher sur des constructions en discontinuité. Par conséquent, il importe que l’ordre des constructions respecte le principe de continuité lors des opérations immobilières d’envergure.

(4) L’exception du hameau nouveau intégré à l’environnement

Inspirée de la loi Montagne du 9 janvier 1985, **cette notion apparaît à contre-courant**. Elle conduit à faire de l’urbanisation dispersée, alors que la loi vise précisément à lutter contre le mitage.

Le hameau nouveau intégré à l'environnement n'est pas défini clairement. L'analyse des doctrines administratives et des jurisprudences permet de l'appréhender : il s'agit d'un projet ni trop petit, ni trop gros, bien intégré au paysage, organisé autour d'un axe central sans que les divers bâtiments prévus ne soient trop éloignés les uns des autres.

En pratique, **cette possibilité est rarement utilisée**, à la fois en raison des coûts liés à la nécessité d'installer de nouveaux réseaux (assainissement, électricité, transports) et du risque juridique qui entoure cette notion.

(5) L'absence de statut pour les hameaux existants

L'article L. 146-4-I ne comporte aucune référence aux hameaux existants, qui sont ainsi appréciés sous le seul angle jurisprudentiel de la densité des constructions. Ce critère leur est généralement défavorable, ce qui rend leur urbanisation souvent impossible dans les communes littorales, qu'il s'agisse d'une opération de densification dans l'enveloppe du bâti ou d'une extension en continuité par une construction adjacente.

La possibilité d'autoriser la construction de hameaux nouveaux alors que le comblement des dents creuses des hameaux existants est généralement refusé est mal comprise des élus comme des préfets. Cette situation est d'autant plus paradoxale que **certaines communes sont parfois uniquement constituées de hameaux, sans qu'il ne soit possible de définir un village ou un bourg central.** Elle alimente également le grief d'incohérence des politiques publiques, à une époque où la lutte contre l'artificialisation des sols et la consommation des terres agricoles est au cœur de toutes les réformes en matière d'urbanisme.

La loi Montagne a elle-même été assouplie sur ce point par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 (loi « Pasqua ») qui permet désormais l'urbanisation « *en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants* » (article L. 145-3-III du code de l'urbanisme) et non plus la seule construction de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

La circulaire du 14 mars 2006 (dite « circulaire Perben ») a tenté de clarifier la situation des hameaux dans l'application de la loi Littoral par les services de l'État. Elle vise à permettre l'édification de quelques constructions à la frange des hameaux, sous réserve que leur taille demeure relativement modeste. Cette doctrine administrative a été appliquée de façon hétérogène par les services déconcentrés de l'État. Surtout, en l'absence de caractère réglementaire, le juge administratif l'a systématiquement écartée au profit de sa propre doctrine jurisprudentielle, nettement plus restrictive. Au final, cette circulaire a rendu la situation des hameaux encore plus complexe et **suscité de faux espoirs chez les élus des communes littorales.**

Dans ce contexte, vos rapporteurs considèrent que **le dispositif de la loi Montagne n'est pas transposable sur le littoral**, en raison des pressions plus fortes qui s'y exercent. Pour autant, l'incertitude juridique qui entoure la notion de hameau est à l'origine de près de trois décennies de difficultés et d'incompréhensions, que la jurisprudence administrative n'a pas permis de clarifier.

Vos rapporteurs estiment ainsi qu'une modification à la marge de l'article L. 146-4-I est nécessaire pour définir un cadre plus précis, tout en veillant à ne pas perturber les équilibres actuels et à respecter les intentions initiales du législateur.

Ils proposent donc **d'autoriser le comblement des dents creuses dans les hameaux existants**, en maintenant l'interdiction d'une extension en continuité de leur urbanisation afin de préserver l'efficacité du dispositif anti-mitage. Concrètement, l'emprise au sol de l'enveloppe du bâti a vocation à rester rigoureusement identique :

- le comblement des dents creuses **n'ouvre pas droit ultérieurement à une extension de l'urbanisation**, dans le cas où la tentation de requalifier ensuite le hameau en village ou agglomération pourrait exister ;

- la densification doit également **respecter des critères de proportionnalité**, afin que ces dents creuses ne servent pas de prétexte à l'installation de bâtiments volumineux ;

- cette possibilité n'est pas ouverte aux hameaux situés dans les espaces proches du rivage.

En pratique, ce dispositif a surtout vocation à permettre le comblement des dents creuses des hameaux situés dans les parties rétro-littorales des communes littorales. Afin de prévenir tout détournement potentiel, vos rapporteurs recommandent également d'introduire **de solides garde-fous procéduraux** :

- les hameaux concernés doivent avoir été préalablement définis par un document d'aménagement avec force prescriptive ;

- cette définition doit être soumise à l'arbitrage d'une instance nationale qui a le pouvoir d'empêcher les dérives locales ;

- les hameaux doivent être identifiés et délimités comme tels par les documents de rang inférieur (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme).

b) Les coupures d'urbanisation

Afin d'éviter un front bâti continu, l'article L. 146-2 dispose que les plans locaux d'urbanisme (PLU) et schémas de cohérence territoriale (SCoT) doivent identifier des coupures d'urbanisation. Celles-ci **se caractérisent par**

une inconstructibilité de principe : aucune urbanisation nouvelle ne peut y être autorisée, à l'exception d'aménagements légers. Les tribunaux reconnaissent un pouvoir discrétionnaire aux auteurs de documents d'urbanisme pour leur délimitation, **le juge n'exerçant qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.**

Si la notion de coupure d'urbanisation ne pose pas de difficulté majeure, il n'en est pas de même pour son application. Comme le souligne l'audit de 2012 précité, *« il n'est pas toujours évident de délimiter et surtout de justifier des coupures d'urbanisation dans les PLU littoraux ruraux en raison du faible niveau d'urbanisation. A l'inverse, les coupures d'urbanisation dans les PLU des communes très urbanisées nécessitent des délimitations très précises, voire des micro-coupures, permettant de mettre fin à une urbanisation continue le long des axes principaux. »* En outre, il convient d'éviter qu'une coupure d'urbanisation prévue sur la base d'enjeux écologiques ou paysagers crée une coupure sociale entre deux quartiers ou complique des dessertes de transport en commun.

Les différences d'échelles entre les PLU et les documents de rang supérieur (DTA, SCoT) constituent un problème difficile à gérer. Il est rare que les PLU traduisent fidèlement au niveau local les grandes coupures identifiées dans les documents de rang supérieur. Parfois, ils identifient même des coupures totalement différentes.

Faute d'une identification suffisante dans les documents d'urbanisme, on observe un **phénomène de « grignotage » des coupures dans les zones les plus tendues.** Dans certains cas, ces espaces naturels sont même considérés comme des réserves pour une urbanisation future.

Afin de corriger le sentiment d'iniquité de la loi Littoral et de limiter l'empiètement des coupures d'urbanisation, **vos rapporteurs recommandent de renforcer le régime de l'article L. 146-2, en précisant que ces coupures doivent être de taille significative par rapport à l'urbanisation adjacente.** Elles constituent en effet le moyen le plus efficace pour empêcher les communes les moins vertueuses de continuer à s'étendre. A l'inverse, elles ne pénalisent pas les territoires les moins urbanisés, où elles s'imposent naturellement.

L'appréciation du caractère « significatif » devra être précisée dans un document de planification, qui **permettra alors au juge de sanctionner plus facilement le non-respect de cette règle.**

c) L'implantation des nouvelles routes

L'article L. 146-7 du code de l'urbanisme dispose que *« les nouvelles routes de dessertes locales ne peuvent être établies sur le rivage ni le longer »*. Quant aux nouvelles routes de transit, elles doivent être localisées *« à une*

distance minimale de 2 000 mètres du rivage », cette règle ne s'appliquant pas aux rives des plans d'eau intérieurs.

Ainsi, **la réalisation de nouvelles routes est fortement encadrée**, même si des mécanismes dérogatoires sont prévus pour des contraintes liées à la configuration des lieux ou à l'insularité, ainsi que pour l'accès à des services publics ou des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Les élus se plaignent parfois de difficultés à réaliser des bretelles de contournement pour limiter les trafics en centre-ville ou supprimer un carrefour dangereux. Il arrive également que des voies de dessertes locales soient qualifiées de routes de transit, lorsqu'elles relient deux routes départementales. Vos rapporteurs considèrent néanmoins que **ces difficultés peuvent être résolues dans le cadre d'un document de planification stratégique**, et ne nécessitent pas de modification législative.

3. Les espaces nécessitant une protection renforcée

a) Les espaces proches du rivage

Dans les espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs, seule est autorisée une extension limitée de l'urbanisation prévue dans le plan local d'urbanisme ou, à défaut, autorisée par le préfet (art. L. 146-4-II du code de l'urbanisme). Ce dispositif vise à reporter l'urbanisation vers l'arrière-pays et génère traditionnellement beaucoup de contentieux.

(1) La délimitation des espaces proches du rivage

La **méthode de délimitation** résulte de la jurisprudence (CE, 3 mai 2004, Mme Barrière) et **ne pose aujourd'hui plus de difficulté majeure**. Pour déterminer si un espace est proche du rivage, il faut **combinaison des trois critères** suivants : la distance par rapport à la mer, la covisibilité entre le terrain et la mer, et les caractéristiques de l'espace, plus ou moins urbanisé, séparant le terrain et la mer. Ces critères sont cumulatifs mais non limitatifs : en aucun cas, il n'est possible de se fonder sur la prise en compte d'un critère unique. Ils constituent davantage un faisceau d'indices, que le juge apprécie de façon souveraine.

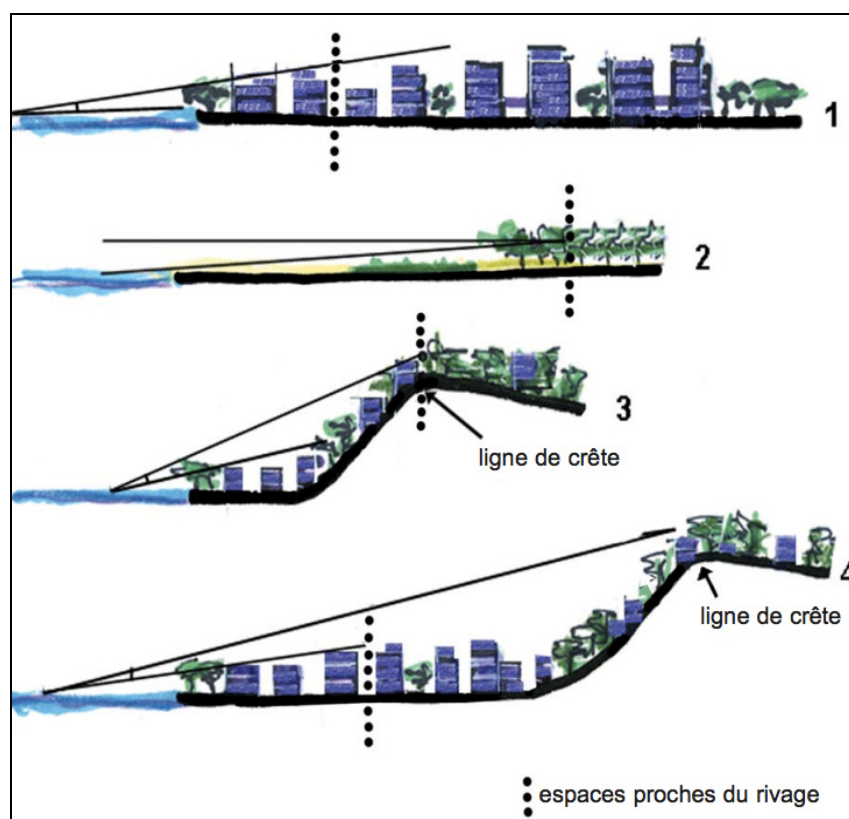
Vos rapporteurs se sont interrogés sur l'opportunité de codifier cette jurisprudence. Il s'agit moins d'un apport sur le fond du droit que d'un effet psychologique. L'élévation de ces trois critères au rang législatif garantirait une relative stabilité de la jurisprudence et offrirait davantage de visibilité aux élus, toujours inquiets d'être soumis à l'arbitrage souverain du

juge au terme de longues procédures contentieuses. Vos rapporteurs n'y sont cependant pas favorables, une telle disposition rigidifiant inutilement le cadre juridique dans un contexte apaisé.

Surtout, la notion d'espace proche du rivage pose davantage de problèmes pratiques que méthodologiques. Même si la situation varie d'un département à l'autre, **la délimitation de ces espaces dans les PLU est globalement rare**. Lorsqu'un document de rang supérieur (DTA, SRA, SCoT) les a préalablement identifiés, l'échelle utilisée pour les cartographier n'est pas suffisamment précise. Au final, **les collectivités subissent leur propre défaillance** : l'absence de délimitation des espaces proches du rivage au niveau de la parcelle de terrain alimente l'insécurité juridique et rend difficile le dialogue avec les services de l'État.

Dans une logique paternaliste, vos rapporteurs recommandent ainsi de **rendre obligatoire la délimitation des espaces proches du rivage dans les documents d'urbanisme**. Il convient à ce titre de profiter du processus de transformation des POS en PLU et de l'achèvement de la couverture du territoire national en SCoT, prévus pour le 1^{er} janvier 2017 par le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) actuellement en cours d'examen par le Parlement.

L'APPLICATION DES TROIS CRITÈRES DANS LA DÉLIMITATION DES ESPACES PROCHES DU RIVAGE : DISTANCE, COVISIBILITÉ ET URBANISATION



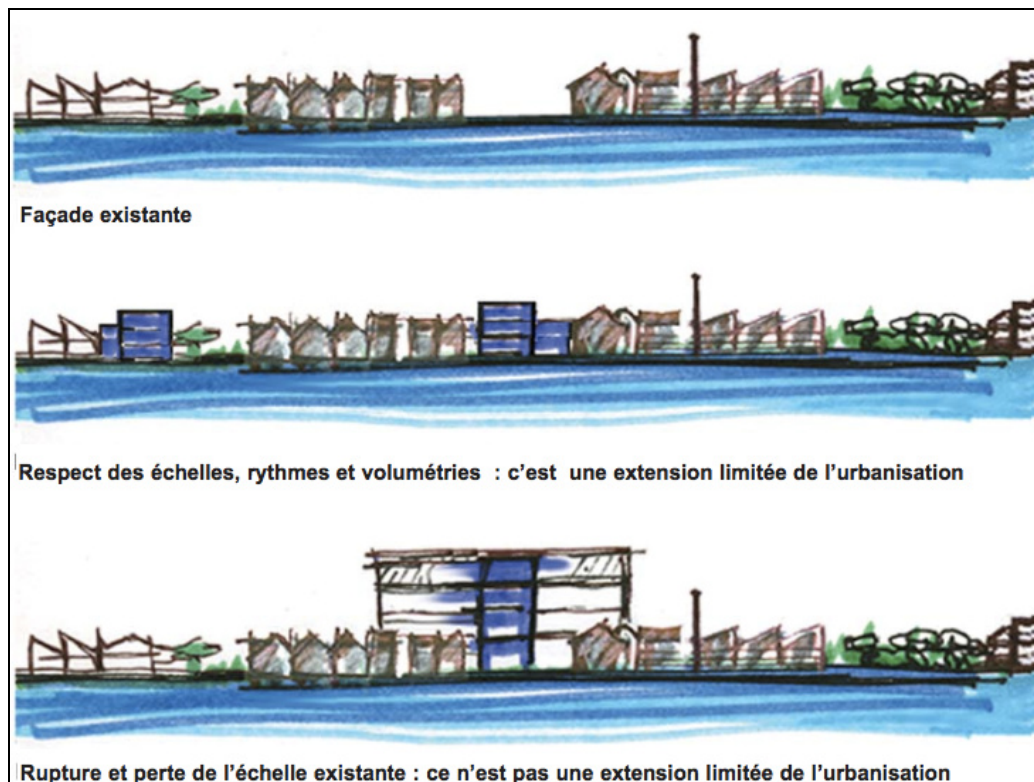
Source : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

(2) La notion d'extension limitée de l'urbanisation

Toute extension limitée de l'urbanisation d'un espace proche du rivage doit être justifiée et motivée dans le PLU selon **deux critères bien précis liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau**, et soumise à l'accord du préfet. Lorsque l'espace proche du rivage a été délimité par un document de rang supérieur, cette règle n'est cependant pas applicable. La portée réelle de ces dispositions est dans les faits limitée par le manque de précision des documents d'urbanisme. Les justifications et motivations requises ne sont pas toujours très explicites dans les PLU.

L'appréciation du caractère limité de l'extension a suscité énormément de contentieux dans les années 1990. L'interprétation retenue par la jurisprudence est désormais plus claire. **Une urbanisation présente un caractère limité lorsque sa densité est proche de celle des quartiers voisins et qu'elle n'étend pas, le cas échéant, de manière significative l'urbanisation des quartiers périphériques** (CE, 7 février 2005, Société Soleil d'Or et commune de Menton). Le juge analyse ainsi les deux dimensions, horizontale (extension du périmètre) et verticale (hauteur des bâtiments). Un juge du fond qui ne tient compte que d'un seul critère commet une erreur de droit (CE, 12 mars 2007, Commune de Lancieux). L'objectif est d'éviter la transformation radicale des formes urbaines littorales.

L'EXTENSION LIMITÉE DE L'URBANISATION



Source : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

b) La bande des cent mètres

La loi Littoral prévoit logiquement une protection forte à proximité immédiate de l'eau. Des mesures conservatoires sont nécessaires pour contenir la pression qui s'exerce sur les rivages.

L'article L. 146-4-III pose ainsi le **principe d'une inconstructibilité absolue sur une bande littorale de cent mètres** à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs.

Cette règle ne s'applique qu'en dehors des espaces déjà urbanisés. Il est possible d'y déroger dans le cadre de services publics ou d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

(1) La délimitation de la bande littorale

La détermination de la limite la plus haute du rivage relève de la compétence de l'État et ne pose généralement pas de problème. En revanche, **le niveau des plus hautes eaux est parfois difficile à fixer autour de certains lacs** créés artificiellement, car ils connaissent un marnage important des eaux lié à leur usage et à leur entretien.

La délimitation de la bande littorale fait rarement l'objet d'une réflexion lors de l'élaboration des PLU. **La largeur de cent mètres est un minimum** : le PLU peut l'étendre davantage pour des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes. En pratique, **ces phénomènes sont rarement anticipés** et les droits à construire situés immédiatement à l'arrière de la bande littorale sont fragilisés. Seul un plan de prévention des risques (PPR) peut juridiquement imposer ce recul.

(2) L'exception des espaces urbanisés

Aucune extension de l'enveloppe du bâti n'est possible dans la bande littorale. En revanche, **la densification des espaces urbanisés échappe au principe d'inconstructibilité**. L'absence de typologie de ces espaces est cependant régulièrement dénoncée.

Cette critique résulte avant tout d'une incompréhension : la notion d'espace urbanisé n'est pas spécifique à la bande des cent mètres, mais commune à l'ensemble du territoire des communes littorales. Autrement dit, le juge administratif, qui apprécie souverainement le caractère urbanisé d'un secteur, **se réfère aux mêmes principes que pour le dispositif anti-mitage**.

Son analyse repose sur la densité des constructions et des équipements présents, étant entendu qu'un espace urbanisé « *appartient, par nature, à une agglomération ou un village existant* » au sens de l'article L. 146-4-I (CE, 22 février 2008, Mme Bazarbachi). A l'instar des espaces proches du

rivage, le projet de densification d'un espace urbanisé dans la bande littorale doit être d'ampleur limitée.

(3) Les dérogations au principe d'inconstructibilité

Il est possible de déroger au principe d'inconstructibilité pour des constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau. Le juge interprète cette disposition strictement : il **n'admet que les activités directement liées à la mer** (ferme aquacole ou conchylicole, hangar ou atelier de réparation navale, poste de surveillance de plage), à l'exclusion de tout autre projet (bar-restaurant, centre de thalassothérapie).

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II) a introduit une dérogation supplémentaire pour les ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables.

c) Les espaces remarquables ou caractéristiques

L'article L. 146-6 du code de l'urbanisme pose le principe de l'inconstructibilité des « *espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral* ». La liste de ces espaces figure à l'article R. 146-1.

Le contentieux relatif à ces espaces est désormais limité. Il n'y a pratiquement aucune revendication des élus.

(1) La délimitation des espaces remarquables ou caractéristiques

Leur identification ne pose pas de difficulté majeure. Il y a un **recoupement fréquent avec les espaces juridiquement protégés** (sites classés, réserves naturelles, réseau Natura 2000) ou inventoriés (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique). Le patrimoine culturel est plus rarement identifié comme tel : il bénéficie souvent de la protection de l'espace naturel sur lequel il se trouve.

Les services de l'État disposent pratiquement tous d'une cartographie précise des espaces remarquables, reprise dans la plupart des documents d'urbanisme. **Les collectivités ont en effet peu de marges d'appréciation** : le classement de ces espaces en zones N dans les PLU est strictement contrôlé par les tribunaux.

A l'heure actuelle, les difficultés relèvent moins de problèmes d'interprétation, que du **manque d'actualisation de certains documents**. Faute d'être identifiés à temps, l'urbanisation de ces espaces peut entraîner la disparition de leur caractère remarquable.

LA PROTECTION DES SITES NATURA 2000 SUR LE LITTORAL

Aux termes de l'article L. 414-1 du code de l'environnement, les sites Natura 2000 sont constitués :

- des zones de protection spéciale (ZPS), issues de la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;
- des zones spéciales de conservation (ZSC), issues de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

En 1986, le législateur a inclus les ZPS dans la définition des espaces remarquables. Dans l'esprit de la loi littoral, **il est raisonnable d'envisager que, si elles avaient existé à l'époque, les ZSC auraient certainement été incluses de la même manière**. Au-delà même des seules zones littorales, **la France a été condamnée à plusieurs reprises par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour mauvaise transposition des directives concernées, en raison d'une protection insuffisante des sites Natura 2000**.

Toutefois, vos rapporteurs ne souhaitent pas pour l'heure rigidifier le régime des zones Natura 2000 sur le littoral. **En pratique, ces sites sont déjà inclus dans la plupart des délimitations d'espaces remarquables**. En outre, le contentieux étant désormais relativement stabilisé, il serait peu judicieux d'introduire une nouvelle source d'insécurité juridique en modifiant la définition des espaces remarquables.

Vos rapporteurs privilégient ainsi l'approche de droit commun, applicable à l'ensemble du territoire. Deux décrets ont été récemment publiés :

- le décret n° 2010-365 du 9 avril 2010 relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000 pris en application de la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale ;
- le décret n° 2011-966 du 16 août 2011 relatif au régime d'autorisation administrative propre à Natura 2000 pris en application de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Ces décrets mettent l'accent sur un régime strict d'évaluation de l'incidence des projets. Le dispositif responsabilise les collectivités tout en assurant un degré élevé de protection. Son effectivité dépend de la capacité des services de l'État à assumer le traitement des évaluations d'incidence.

Vos rapporteurs préconisent par conséquent d'effectuer **un suivi précis de l'urbanisation des sites Natura 2000 littoraux** (et surtout des ZSC) pour mesurer l'impact dans le temps de ce dispositif. L'Observatoire national de la mer et du littoral (ONML) pourrait être chargé de publier une étude comparative sur ce point.

(2) Les dérogations au principe d'inconstructibilité

Pour préserver au maximum les espaces remarquables, **le législateur n'y admet que des aménagements légers** nécessaires à leur gestion, leur mise en valeur ou leur ouverture au public, ainsi que la réalisation de travaux facilitant leur conservation ou leur protection. L'article R. 146-2 définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements qui ne doivent pas dénaturer ou compromettre la qualité du site. **Leur conception doit permettre en général un retour du site à l'état naturel.** Ainsi, les aires de stationnement comme les chemins piétonniers ou cyclables ne peuvent être ni bétonnés, ni cimentés.

Autrefois excessivement restrictive, la liste des dérogations a été étendue à plusieurs reprises. La dernière modification a été introduite par la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, pour permettre la construction de canalisations du réseau public de transport ou de distribution d'électricité visant à promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables. Au total, **le constat actuel est très différent de celui des préoccupations relayées dans les deux rapports parlementaires de 2004¹.**

Vos rapporteurs souhaitent simplement attirer l'attention sur **l'existence d'effets dynamiques** : prise individuellement, chacune de ces exceptions est largement justifiée, mais leur cumul risque à terme de vider la notion d'espace remarquable de sa substance.

C. DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES EN DIFFICULTÉ

Les espaces marins et côtiers abritent de très nombreuses activités humaines comme, par exemple, le transport maritime, la production d'énergies renouvelables, l'extraction de matières premières, l'agriculture, la pêche et l'aquaculture, le nautisme ou encore le tourisme. **La Commission européenne estime que 3 à 5 % du PIB de l'Union Européenne (UE) est généré par les activités du secteur maritime,** dont certaines sont appelées à connaître un fort potentiel de croissance.

L'un des objectifs affichés de la loi Littoral est le maintien de la pluriactivité en bord de mer. **Le développement équilibré du littoral doit néanmoins s'effectuer en gérant les conflits d'usages.** Un certain nombre d'équipements ou d'activités ne peuvent être groupés autour des agglomérations ou villages compte tenu des nuisances ou des risques qu'ils

¹ Rapport d'information n° 421 (2003-2004) du sénateur Patrice Gélard, fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission des lois du Sénat, déposé le 21 juillet 2004. Rapport d'information n° 1740 du député Jacques Le Guen, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, déposé le 21 juillet 2004.

engendrent. En pratique, des exceptions ont été aménagées au fil du temps. Certaines professions estiment cependant que la loi Littoral continue d'entraver leur développement et soulignent régulièrement l'incohérence des politiques publiques.

1. L'agriculture

L'agriculture littorale subit des pressions foncières importantes et répercute souvent plus fortement les problèmes rencontrés par l'agriculture sur l'ensemble du territoire : diminution importante du nombre d'exploitations, âge des exploitants en augmentation, difficulté de reprise.

a) Un déclin qui se poursuit inexorablement

La surface des exploitations agricoles diminue fortement sur la frange littorale : -25 % pour les communes littorales entre 1970 à 2010, contre -9,8 % en moyenne sur l'ensemble du territoire. Au total, cela représente une perte de plus de 200 000 ha, soit près de 10 % de la superficie totale des communes littorales. Entre 2000 et 2010, un peu plus d'un tiers des exploitations ayant leur siège dans une commune littorale ont disparu, la moyenne métropolitaine étant de 26 %. Le rythme de déprise des terres agricoles, en diminution tendancielle entre 1970 et 2000 (-0,4 % par an entre 1988 et 2000 contre -1 % par an entre 1970 et 1979), s'accroît de nouveau depuis dix ans (-0,5 % entre 2000 et 2010).

Les terres agricoles jouent pourtant un rôle essentiel de production mais aussi de maintien des équilibres dans l'aménagement du territoire : elles sont **un rempart contre l'artificialisation des sols et contribuent à la protection de la biodiversité sur des espaces fragiles**. Le maintien et le développement de l'agriculture du littoral est l'un des objectifs de la loi Littoral comme du Grenelle de la Mer (engagement 64.a : « *permettre le maintien et l'évolution des structures agricoles existantes* »).

Pour cette raison, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) a organisé, le 30 mai 2013, son premier colloque relatif aux « exploitations agricoles en danger dans les espaces littoraux ». Autre signe de l'importance de cette question, un délégué aux questions agricoles a été spécifiquement nommé au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL).

b) Des dérogations au principe de continuité jugées insuffisantes

Dans leur ensemble, **les règles applicables à la constructibilité en zone littorale sont plutôt favorables aux activités agricoles** puisqu'elles protègent les espaces agricoles de l'urbanisation tout en autorisant, sous certaines conditions, les constructions et installations agricoles dans des zones interdites de construction.

La loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole a introduit une exception au principe de continuité pour les **activités agricoles génératrices de nuisances** qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées, à condition que les constructions projetées se situent en dehors des espaces proches du rivage. Cette dérogation n'est pas applicable aux constructions agricoles ne générant aucune nuisance (hangar, bâtiment de stockage, plateforme de conditionnement pour les légumes, serres, points de vente, habitations).

En outre, depuis la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, les travaux de **mise aux normes des exploitations agricoles** bénéficient d'une dérogation spécifique leur permettant de ne pas être réalisés en continuité de l'urbanisation s'ils n'augmentent pas les effluents d'élevage. Ils peuvent également être réalisés dans des espaces proches du rivage sous certaines conditions (présence d'un SCOT et urbanisation limitée).

Les agriculteurs continuent cependant à dénoncer la rigidité de la règle de continuité. Ils estiment qu'elle n'intègre pas l'ensemble des contraintes liées à leur activité. Le maraîcher a par exemple besoin de se loger à proximité de ses cultures, notamment pour éviter le vol. Il en va de même pour les caves viticoles soumises à une « recommandation d'éloignement » mais ne bénéficiant pas systématiquement de la dérogation relative à l'incompatibilité avec le voisinage. Ainsi, l'impossibilité de réaliser certaines constructions peut entraver l'activité des exploitations agricoles les plus éloignées des villages.

En dépit de ces difficultés réelles, **vos rapporteurs ne sont pas favorables à une extension de la dérogation à l'ensemble des bâtiments agricoles, qui affaiblirait considérablement la portée du dispositif anti-mitage.** Les solutions doivent être élaborées au cas par cas : il est de la responsabilité de l'État de procurer un accompagnement approprié aux exploitants pénalisés par la règle de continuité. Bien souvent, la recherche d'implantations alternatives n'est pas évoquée, tandis que les motifs justifiant la nécessité d'une exception sont peu développés. L'audit de 2012 mentionne même un certain nombre de dérogations accordées par les services déconcentrés en contradiction avec la jurisprudence, notamment pour des logements de fonction ou des serres, qui créent de fait des rentes de situation.

c) Le manque de capacités d'hébergement pour les saisonniers

Pour des activités fortement tributaires de la main d'œuvre (maraîchage, arboriculture), les contraintes de la loi Littoral sont un obstacle à l'emploi de main d'œuvre par manque de possibilités d'hébergement :

- à l'intérieur des villages, la pression immobilière est telle qu'il n'existe pas de logements vacants pour de l'habitation temporaire, d'autant plus que les besoins saisonniers correspondent globalement à la saison touristique ;

- les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (HNIE) ne constituent pas une réponse adaptée : outre une équation financière difficile à résoudre, la construction de bâtiments « en dur » ne répond pas au besoin temporaire de logement ; en outre, le détournement de ces bâtiments à d'autres fins qu'agricoles est alors facilité.

Une solution généralement proposée par les services de l'État est l'utilisation ou la création de campings. Cependant, le nombre de saisonniers agricoles est trop important par rapport aux capacités actuelles des campings, et cela ne répond pas au besoin des agriculteurs de disposer de leur main d'œuvre à proximité des exploitations. En outre, l'hébergement en camping de la population saisonnière pose également un problème d'image vis-à-vis de l'activité touristique : les rythmes de vie sont notamment très différents et inadaptés à la cohabitation.

Vos rapporteurs souhaitent que la possibilité d'introduire un cas d'ouverture à l'article L. 146-5 soit étudiée, pour autoriser les conseils municipaux, lors de l'élaboration ou de la révision des PLU, à prévoir l'ouverture de terrains à vocation de logements temporaires pour les salariés saisonniers agricoles, comme cela existe déjà pour les terrains de camping ou de stationnement de caravanes. Plusieurs garde-fous sont néanmoins nécessaires :

- l'identification préalable dans un document de planification des besoins d'hébergement des exploitations agricoles en main d'œuvre saisonnière ;

- le pastillage de zones spécifiques destinées à accueillir des constructions agricoles dans le cadre d'un projet d'ensemble ;

- l'installation de structures d'habitat léger uniquement, pour prévenir le changement de destination des terres et la pérennisation des constructions ;

- un contrôle effectif des collectivités et des actions correctives en cas de dérives ou de non-respect des règles (arrêté municipal régissant la période d'ouverture de ces logements, clôtures et points de verrouillage permettant la fermeture du site hors-saison, charte d'utilisation).

Le territoire du Pays de l'Or (dans l'Hérault), pour lequel les emplois saisonniers représentent plus de la moitié des 3 000 emplois agricoles, a initié une démarche expérimentale en ce sens. L'évaluation de ce dispositif permettra de mieux anticiper les effets de bord d'un éventuel assouplissement législatif, dont le ciblage pourrait être parallèlement affiné par un recensement exhaustif des besoins.

2. L'hôtellerie de plein air

Dès son origine, la loi Littoral a strictement encadré le développement des campings sur nos côtes. En effet, une grande partie de cette activité liée aux flux touristiques se situe en bord de mer. La Fédération nationale de l'hôtellerie de plein air (FNHPA) estime qu'entre 800 et 1 000 campings relèvent du régime de l'article L. 146-5 qui dispose : *« l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le plan local d'urbanisme. Ils respectent les dispositions du présent chapitre relatives à l'extension de l'urbanisation et ne peuvent, en tout état de cause, être installés dans la bande littorale définie à l'article L. 146-4 »*.

En pratique, la jurisprudence administrative interprète ces dispositions strictement et **les gestionnaires de campings éprouvent des difficultés à obtenir des autorisations d'aménagement**, que ce soit pour le renouvellement de leurs équipements (tentes, caravanes, mobil-homes), la réalisation des nécessaires mises aux normes (sanitaires, électriques, incendies) ou pour le respect des normes d'insertion paysagère introduites par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi « Grenelle II »).

La FNHPA estime par conséquent que **l'application de la loi Littoral crée un climat d'insécurité juridique qui pénalise l'investissement dans le secteur**. A terme, la profession dénonce le risque que les flux touristiques se détournent au profit d'autres destinations attrayantes et bon marché comme la Birmanie ou la Thaïlande, entraînant le déclin d'un secteur pourtant dynamique et créateur d'emplois sur le territoire national.

L'ÉCONOMIE DE L'HÔTELLERIE DE PLEIN AIR

L'hôtellerie de plein air est le **premier mode d'hébergement touristique en France**. Le nombre de nuitées a doublé en vingt ans, pour atteindre 6 millions en 2012. Le secteur a connu un fort développement quantitatif jusque dans les années 1980, puis **la capacité d'accueil s'est stabilisée autour de 900 000 emplacements**. Depuis les années 1990, le développement se veut davantage qualitatif. Le segment du mobil-home représente aujourd'hui près d'un tiers des emplacements. L'offre haut de gamme connaît une croissance forte : 150 campings « cinq étoiles » ont été ouverts depuis la création de cette catégorie en 2010. Cette montée en gamme est rendue nécessaire par l'intensification de la concurrence : les cinq premières destinations mondiales représentent aujourd'hui 30 % des flux touristiques, contre 70 % dans les années 1980.

Le secteur représente environ 2 Mds€ de chiffre d'affaires et se caractérise historiquement par un niveau élevé d'investissement, à hauteur de 400 M€ par an en moyenne sur les dix dernières années. La structure des 40 000 emplois du secteur est en pleine évolution. Le taux de CDI progresse régulièrement et dépasse aujourd'hui 30 %. La saisonnalité de l'activité, qui justifie traditionnellement le recours à des CDD, est désormais contrebalancée par la fidélisation de la clientèle et la volonté de conserver des employés formés, pour assurer un service de qualité.

Les exploitants de campings réclament un assouplissement de l'article L. 146-5 afin de pouvoir effectuer les aménagements nécessaires. Ils ne sont en revanche pas demandeurs de possibilités d'extensions de leurs campings, dont la capacité est jugée satisfaisante.

Vos rapporteurs ont conscience des problèmes rencontrés par l'hôtellerie de plein air en raison de l'incohérence de certaines politiques publiques. Ils ne sont cependant **pas favorables à une modification de l'équilibre de l'article L. 146-5**. Les campings doivent être regardés comme des extensions de l'urbanisation : ils soulèvent les mêmes problèmes en termes de raccordement à des réseaux, de consommation d'espaces agricoles, et de fonctionnement des services publics (ramassage des ordures ménagères, création et entretien de voirie).

Le véritable enjeu, identifié de longue date, est celui du « durcissement » des campings. En effet, le code de l'urbanisme n'opère aucune distinction entre *mobile home*, tentes et caravanes, qui peuvent être installés indistinctement sur un emplacement. En facilitant la réalisation d'aménagements, **un assouplissement de la loi Littoral risque d'encourager le remplacement des tentes en toile par des *mobile homes***. Or cette forme d'occupation du sol simule de plus en plus l'urbanisation en dur. Le risque est que les campings situés à proximité du rivage se transforment en villages permanents, affaiblissant ainsi l'effet utile du principe d'inconstructibilité. En limitant les possibilités de réaménagement, la loi Littoral freine cette dynamique alimentée par la spéculation foncière.

Vos rapporteurs préconisent de **recenser exhaustivement les besoins réellement liés à la mise aux normes des installations** en les distinguant des aménagements ayant pour finalité indirecte le durcissement. Ces deux aspects étant parfois indissociables, il conviendrait d'**imposer que la mise aux normes des terrains de camping situés dans des communes littorales ne conduise pas au raccordement ultérieur de nouveaux *mobile homes* ou habitations légères de loisir**. Cette dérogation, accordée au cas par cas par le préfet et fermement contrôlée par les services de l'État, serait similaire dans son principe à la dérogation accordée pour la mise aux normes des installations agricoles, qui plafonne les effluents d'élevage.

3. Les énergies renouvelables

Avec le développement de nouveaux usages, l'application de la loi Littoral se heurte à des difficultés qui n'avaient pas pu être anticipées à l'origine. La politique volontariste de développement des énergies renouvelables doit ainsi être conciliée avec les principes de continuité et les protections propres à la bande littorale, aux espaces remarquables et aux espaces proches du rivage. Au-delà du classique grief d'incohérence des politiques publiques, **la loi Littoral peut être vue comme un élément modérateur qui limite l'extension anarchique des nouveaux dispositifs**. Les dérogations sont accordées avec parcimonie et égrenées au fil du temps, ce qui permet à la fois de s'assurer de leur réelle nécessité et de les calibrer avec précision.

a) Les énergies terrestres (éoliennes et centrales photovoltaïques)

Un arrêt récent du Conseil d'État a confirmé que **la construction d'éoliennes doit être regardée comme une extension de l'urbanisation** et donc être implantée en continuité d'une agglomération ou d'un village existant (CE, 14 novembre 2012, Société Néo Plouvien).

L'incohérence de cette règle avec les dispositions introduites par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi « Grenelle II ») est critiquée : l'article L. 553-1 du code de l'environnement impose en effet aux éoliennes dont la hauteur de mât est supérieure à 50 mètres, un éloignement « *d'une distance de 500 mètres par rapport aux constructions à usage d'habitation, aux immeubles habités et aux zones destinées à l'habitation* ». Par conséquent, et sous réserve du respect des prescriptions qui peuvent être édictées pour assurer la sécurité de l'installation, l'implantation de ces éoliennes ne peut être envisagée dans les communes littorales qu'en continuité des zones urbanisées non destinées à l'habitation, comme par exemple les zones industrielles et les installations portuaires.

Dans son rapport thématique sur la politique de développement des énergies renouvelables, rendu public le 25 juillet 2013, la Cour des Comptes dénonce les conséquences pratiques de ce cumul de règles : *« les autorités préfectorales ne peuvent donc délivrer des permis de construire pour des éoliennes situées dans les zones littorales, qui sont précisément celles où soufflent des vents favorables. »*

L'analyse des débats parlementaires au moment de l'adoption de la loi Grenelle II montre que **cette situation résulte d'une volonté délibérée du législateur** : il ne s'agit pas d'un phénomène d'incohérence des politiques publiques mais bien d'une **hiérarchisation des priorités**. En l'état actuel du droit, **l'objectif de protection de la loi Littoral l'emporte sur le développement de l'éolien terrestre**. Ainsi, **vos rapporteurs ne recommandent pas de soustraire la construction des éoliennes de l'application du principe de continuité**, même en excluant leur implantation dans les espaces proches du rivage et les espaces remarquables.

Ce choix est cependant susceptible d'évoluer en fonction de la stratégie qui sera choisie pour accompagner la transition énergétique. En particulier, **la question du renouvellement du parc existant devra être posée**. On estime en effet qu'environ 500 mégawatts (MW) éoliens sont actuellement installés et exploités sur le territoire de communes littorales. L'application de la jurisprudence du Conseil d'État rendra impossible leur remplacement (*« repowering »*) en fin de vie, le nouveau permis de construire ne pouvant être accordé.

Bien que le juge administratif considère également qu'une centrale solaire au sol, malgré son caractère réversible, peut constituer une extension de l'urbanisation (CAA Bordeaux, 4 avril 2013), vos rapporteurs constatent que **l'application du principe de continuité aux installations photovoltaïques suscite moins de débats**, en raison de leur faible efficacité économique.

b) Les énergies marines (éoliennes offshore et hydroliennes)

Pour rattraper son retard, la France s'est engagée dans une stratégie ambitieuse pour le développement des énergies marines. Les contraintes de la loi Littoral ont ainsi été levées à deux reprises.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi « Grenelle II ») **a modifié le régime de la bande littorale à l'article L. 146-4-III pour autoriser l'implantation des ouvrages de raccordement** des installations marines utilisant les énergies renouvelables

Récemment, la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes a introduit une **dérogation**

similaire dans les espaces remarquables de l'article L. 146-6 pour les canalisations du réseau public de transport ou de distribution d'électricité visant à promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables.

Sans remettre en cause le bien-fondé des dérogations, vos rapporteurs soulignent la nécessité de veiller à un développement maîtrisé de ces installations, afin de ne pas encourager leur multiplication anarchique en bord de mer. En outre, **des provisions financières sont nécessaires pour anticiper le démantèlement de ces ouvrages et de ces câbles**, et permettre un retour du littoral à l'état naturel. Il s'agit d'éviter que le financement de ces opérations coûteuses soit reporté sur la collectivité en cas de disparition de l'exploitant.

II. LE PROBLÈME INSTITUTIONNEL : ENTRE PARALYSIE ET CONFUSION DES POUVOIRS, UNE RÉFORME IMPOSSIBLE

La sédimentation des problèmes du littoral est le fruit d'un jeu à **somme nulle**, dans lequel chacun des protagonistes a intérêt au *statu quo*. Les particuliers, les entreprises et les collectivités qui en subissent les conséquences n'ont pas le pouvoir de négociation nécessaire pour renverser cet équilibre.

A. UN POUVOIR POLITIQUE AUX MAINS LIÉES

Le bord de mer est le lieu de vie idéal pour près d'un Français sur trois, et cette tendance s'affirme au fil des années. Ainsi, **l'attachement de la population au littoral et sa perception sont une composante essentielle des politiques publiques qui s'y rapportent**. Faute de pédagogie, les problématiques environnementales l'emportent largement sur le développement équilibré des territoires, dans l'esprit des Français. **La loi Littoral est ainsi sanctuarisée** dans l'inconscient collectif, entraînant une paralysie politique apparente. **Derrière cette posture qui empêche toute réforme intelligente, se dessine en réalité un mal pernicieux** : la multiplication des dérogations ponctuelles dont les effets cumulatifs et l'évolution dans le temps ne sont pas toujours bien appréhendés.

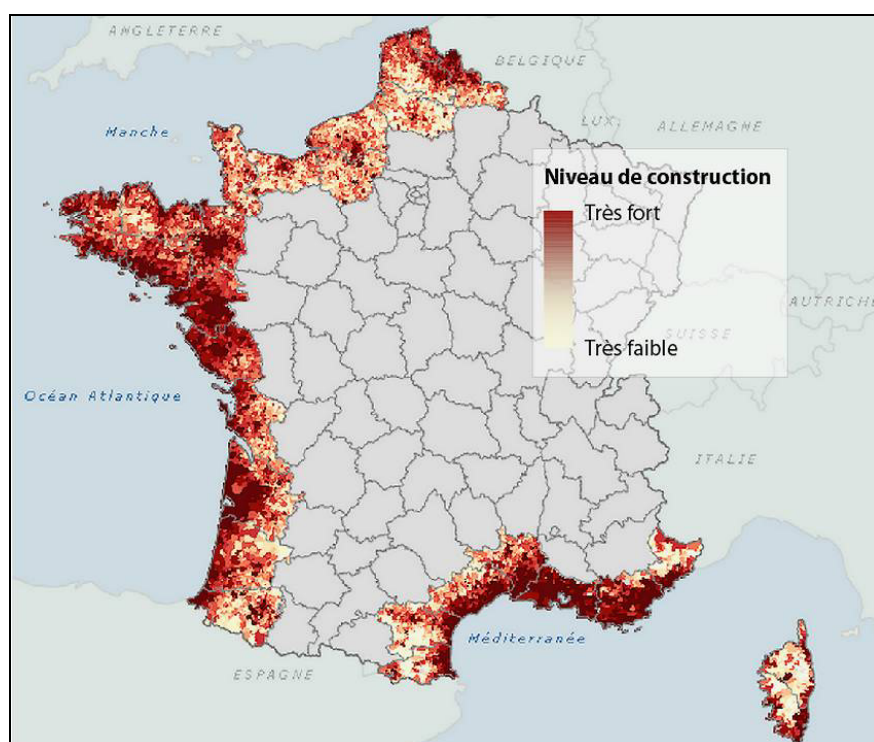
1. Une loi sacralisée au nom d'un littoral sous forte pression

En 1973, le rapport Piquard fait le constat d'une situation inquiétante : zone de contact, le littoral est une succession de sites contrastés

et biologiquement riches ; zone de croissance, il est aussi le lieu d'une intense activité économique traditionnelle (pêche, conchyliculture, marais salants, agriculture) et moderne (énergie, sidérurgie, pétrochimie), ainsi que d'une forte croissance urbaine et d'un tourisme de masse multiplié par trente en quarante ans. Le littoral accueille une pollution croissante : tandis que l'espace bâti progresse, celui du non bâti régresse. Il souligne alors que « *le sentiment de l'urgence devient vif pendant qu'il est temps encore.* »

Au fil des années, l'attractivité du littoral se confirme et se renforce. En 2010, les communes littorales ont une densité élevée de 285 hab./km² soit près de 2,5 fois plus forte que la moyenne hexagonale. Sur 4 % du territoire national, elles concentrent 40 % de la capacité d'hébergement touristique et 12 % des constructions annuelles. Le rythme de déprise des terres agricoles y est trois fois supérieur au reste du territoire.

ÉVOLUTION DU BÂTI DANS LES COMMUNES LITTORALES ENTRE 1990 ET 2010



Source : Observatoire national de la mer et du littoral

Il est inutile de revenir davantage sur les diverses pressions qui s'exercent sur le littoral, celles-ci ayant déjà été largement analysées dans les rapports parlementaires de 2004, et confirmées depuis par les nombreuses études publiées par l'Observatoire national de la mer et du littoral (ONML). L'ensemble des prévisions souligne que les soldes démographiques et migratoires continueront à alimenter la pression foncière sur les territoires littoraux dans les décennies à venir. Selon l'INSEE, la population des

départements littoraux devrait ainsi croître de 19 % entre 2007 et 2040, contre 13 % pour le reste de la métropole.

La gestion de cette forte croissance de population renforce les enjeux d'aménagement du territoire, en bord de mer et en profondeur des terres, afin de concilier les différents usages. Le dispositif de la loi Littoral, à condition d'être appliqué dans toutes ses dimensions, est alors indispensable pour organiser le développement équilibré des côtes en gérant conjointement les phénomènes d'engorgement des transports, de saturation immobilière et de mitage des milieux naturels.

Paradoxalement, la pression qui s'exerce sur le littoral ne favorise pas les réflexions intelligentes sur un aménagement qu'elle rend pourtant nécessaire. **A l'instar de toute règle d'urbanisme, la loi Littoral conditionne directement la valeur du foncier.** Le moindre changement dans l'interprétation ou l'application de ses dispositions peut entraîner des flux financiers d'autant plus difficiles à maîtriser que la pression est forte. Des territoires entiers peuvent ainsi être déstabilisés et le *statu quo* est souvent privilégié.

2. Un dispositif mal connu mais largement plébiscité

A l'occasion du vingtième anniversaire de la Loi Littoral, un sondage téléphonique a été réalisé par l'institut CSA en juin 2006, pour le compte du ministère chargé de l'écologie et du développement durable.

a) Le littoral est perçu comme un espace menacé

Le littoral est considéré comme l'atout touristique le plus important par une majorité de Français (51 %). Avec le patrimoine culturel (47 %), il devance nettement la montagne (27 %), le patrimoine naturel (22 %), les espaces ruraux (17 %), les villes (11 %) et le vignoble (10 %).

En revanche, l'état du littoral (79 % de satisfaits) est jugé moins bon que celui de la montagne (91 %) et des espaces ruraux (85 %). Il ne devance que les villes (69 %) et les entrées et abords des villes (51 %).

Surtout, par rapport à la situation en 1986, **seule une courte majorité de Français (53 %) estime que l'état du littoral s'est amélioré**, quand 43 % jugent qu'il s'est détérioré.

b) La loi Littoral est méconnue mais jugée essentielle

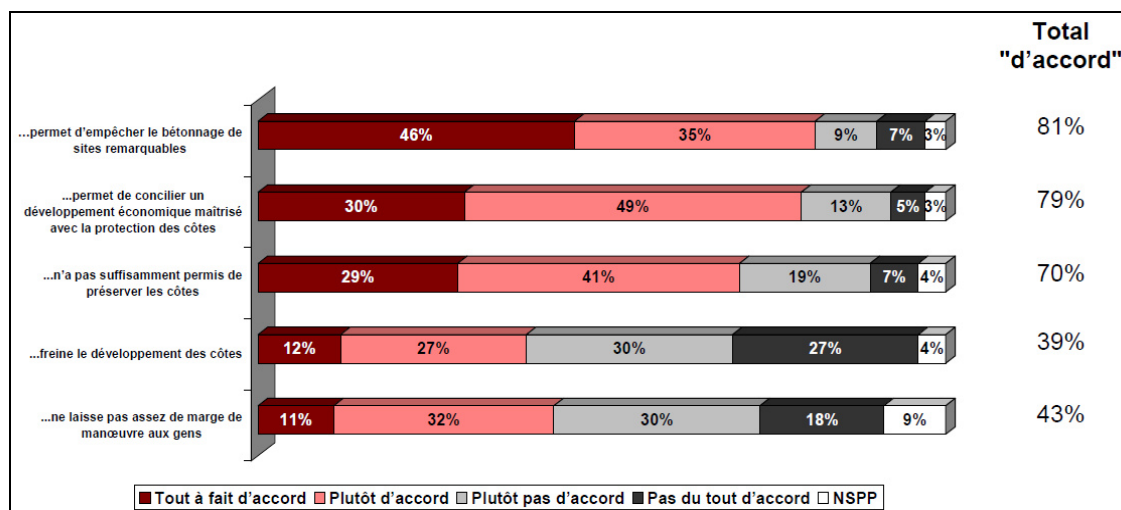
La Loi Littoral n'est connue que d'une courte majorité de Français (55 %). En revanche, **94 % de la population pensent qu'il est important qu'une telle loi existe**, 67 % des Français la jugeant même très importante. Cet appel à la loi pourrait être encore plus net si elle était mieux connue.

c) La protection l'emporte sur le développement

Les Français considèrent que la loi Littoral est insuffisamment appliquée. Ils sont 45 % à demander plus de rigueur dans son application, tandis que 48 % suggèrent de la renforcer par de nouvelles dispositions encore plus protectrices.

Ils ne sont en revanche que 4 % à estimer que la Loi Littoral devrait être assouplie. **Les critiques concernant d'éventuels effets négatifs sur le développement des espaces proches du littoral ne rencontrent que peu d'écho.** Seuls 43 % des Français pensent qu'elle ne laisse pas assez de marges de manœuvre et 39 % considèrent qu'elle freine le développement des côtes.

LA PERCEPTION DE LA LOI LITTORAL PAR LA POPULATION FRANÇAISE



Source : Les Français et la loi Littoral, juin 2006

Le déséquilibre entre protection et développement est également perceptible en ce qui concerne les acteurs du littoral. Une grande majorité de la population (61 %) fait surtout confiance aux associations de défense de l'environnement. L'action des collectivités locales et des élus locaux est jugée de manière plutôt ambiguë : elle ne contribue à l'amélioration du littoral que pour 33 % des Français.

Dans un souci de transparence, vos rapporteurs ne souhaitent pas occulter ces éléments statistiques. Ils soulignent cependant que les nombreux élus rencontrés sur le terrain étaient tous porteurs de projets respectueux de l'environnement. Loin de mépriser la loi Littoral, ils réclament au contraire une application de ses dispositions plus proche des réalités et plus conforme à son esprit initial. **Il est dommage que quelques expériences malencontreuses et isolées donnent une image caricaturale de l'action quotidienne des élus locaux sur le littoral.**

3. Une paralysie législative en trompe-l'œil

La loi Littoral est réputée être un monument législatif, qui paralyserait autant le pouvoir politique que l'administration. Plusieurs modifications bienvenues ont néanmoins été ponctuellement adoptées, **sans toutefois s'inscrire dans une réflexion d'ensemble.**

a) Une loi apparemment sanctuarisée

L'application de la loi Littoral n'est pas satisfaisante. **Il n'y a pas d'étude de législation comparée** sur ce point, mais il ressort des auditions menées par vos rapporteurs que d'autres dispositifs, notamment en Amérique du Nord, semblent obtenir de meilleurs résultats et poser moins de difficultés.

Pourtant, la loi Littoral est aujourd'hui considérée comme une loi cathédrale, que l'on ne peut toucher « que d'une main tremblante » pour reprendre le mot de Montesquieu. **L'idée même de sa réforme entraîne paralysie politique et crispation médiatique.** Récemment, on a encore pu constater, à l'occasion de la présentation d'une première série d'amendements dans le cadre de l'examen du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), à quel point le Gouvernement est effrayé par l'idée « *d'ouvrir cette boîte de Pandore législative* »¹. Le contenu des propositions n'est même pas jugé digne de débat, au nom du « *risque très important* » que représente une loi Littoral laissée à la merci du législateur.

Cette attitude dépasse les clivages partisans, d'autant que le principe majoritaire ne pèse pas en faveur d'une réflexion équilibrée. La proximité géographique avec des communes littorales est en effet un élément structurant de l'opinion des Français. La majorité d'entre eux ne vient en bord de mer que pour des activités touristiques, sans y vivre au quotidien. **Le discours purement environnementaliste rencontre mécaniquement davantage d'écho** auprès de la population que les préoccupations

¹ Sénat - Séance du 25 octobre 2013 (compte rendu intégral des débats)

d'aménagement équilibré du territoire. Il est pourtant nécessaire de poursuivre intelligemment le développement du littoral, ne serait-ce que pour accueillir les touristes dans de bonnes conditions. L'agitation médiatique qui accompagne toute velléité de réforme est rarement propice à un travail pédagogique efficace sur ce point.

b) Une multiplication anarchique des dérogations ponctuelles

La sacralisation de la loi Littoral n'a pas empêché la multiplication des aménagements ponctuels.

Il n'existe en effet qu'une exception générale, prévue à l'article L. 146-8 du code de l'urbanisme, qui exclut du champ d'application des dispositions particulières au littoral, les grandes infrastructures de communication (aérodromes et ports maritimes à l'exclusion des ports de plaisance) ou de sécurité (défense nationale, sécurité maritime et civile), dès lors que la localisation de ces ouvrages répond à une nécessité technique impérative.

Toute autre dérogation doit être explicitement mentionnée dans le code de l'urbanisme. Plusieurs modifications mineures ont ainsi été adoptées à la suite d'amendements parlementaires, sans toutefois bouleverser l'économie générale de la loi Littoral. **Elles résultent principalement de difficultés rencontrées dans l'application de politiques sectorielles nouvelles**. En général, les dérogations introduites nécessitent l'accord du représentant de l'État et visent à concilier des règles contradictoires.

Vos rapporteurs ne souhaitent pas multiplier les dispositifs exceptionnels. Chacun d'entre eux répond certes à un objectif fondé, mais leur accumulation risque de priver d'effet les protections établies par la loi Littoral. En outre, **s'agissant d'amendements parlementaires sans analyse d'impact, leur application entraîne parfois des difficultés** qui dépassent l'intention initiale de leur auteur.

Vos rapporteurs recommandent par conséquent de **procéder systématiquement à une expérimentation et à une étude d'impact avant l'introduction de tout nouveau dispositif dérogatoire** en matière d'urbanisme littoral.

LES AMÉNAGEMENTS SUCCESSIFS DE LA LOI LITTORAL

Depuis l'adoption de la loi du 3 janvier 1986, plusieurs évolutions sont intervenues pour assouplir son application et étendre les possibilités de construction.

La loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction a complété l'article L. 146-8 du code de l'urbanisme : la construction d'une **station d'épuration d'eaux usées avec rejet en mer**, non liée à une opération d'urbanisation nouvelle, peut déroger à titre exceptionnel aux dispositions particulières au littoral, sur autorisation conjointe des ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement. Cet amendement a été introduit pour donner une base juridique à la station d'épuration de Toulon.

La loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole a modifié l'article L. 146-4-I : par dérogation au principe de continuité, les **constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage des zones habitées** peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord du préfet et après avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysages.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) a modifié l'article L. 146-4-III : les PLU ont désormais la possibilité d'étendre la largeur de la bande littorale au-delà de cent mètres pour des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes. Elle a également inséré un article L. 146-6-1 dans le code de l'urbanisme afin de résoudre le problème posé par les **constructions érigées avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1986 sur les plages et les espaces naturels qui leur sont proches**. Cet article prévoit qu'un schéma d'aménagement peut autoriser leur maintien ou leur construction partielle à l'intérieur de la bande des cent mètres si elles concilient protection et accueil des touristes. Il s'agissait plus concrètement de permettre une opération prévue sur la plage de Pampelonne et censurée par le tribunal administratif de Nice (TA Nice, 23 décembre 1996, Association Vivre dans la presqu'île de Saint-Tropez c/ commune de Ramatuelle).

La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat a modifié l'article L. 146-7 : les dispositions concernant les **routes de transit** ne s'appliquent désormais qu'au rivage de la mer et non aux rives des plans d'eau intérieurs.

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (loi DTR) a complété l'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme : les travaux de **mise aux normes des exploitations agricoles** ne sont pas soumis au principe de continuité sous réserve que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus. Elle a également créé le paragraphe V de l'article L. 146-4 : il entend **exclure les rives des étiers et des rus** de l'application des dispositions contraignantes relatives à la bande littorale et aux espaces proches du rivage, mais le décret d'application n'est pas encore paru. Enfin, elle a modifié l'article L. 145-1 pour **éviter l'application conjointe des lois Montagne et Littoral**, mais le décret pris pour son application n'a pas été validé par le Conseil d'État.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle 2) a supprimé cette dernière disposition. Elle a également modifié l'article L. 146-4-III : les ouvrages de **raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables** sont explicitement exclus de l'application du principe d'inconstructibilité dans la bande littorale.

Récemment, la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes a modifié l'article L. 146-6 : les **canalisations du réseau public de transport ou de distribution d'électricité visant à promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables** peuvent être autorisées dans les espaces remarquables.

B. UNE ADMINISTRATION QUI FREINE LA DÉCENTRALISATION DES COMPÉTENCES D'URBANISME

La loi Littoral est **un produit de la décentralisation**, dont elle a suivi les pérégrinations. Si l'administration est aujourd'hui engagée dans une démarche de partenariat nettement moins conflictuelle que par le passé, elle **refuse toujours de faire confiance aux élus locaux**.

1. Une administration qui oscille entre absence et dirigisme

La décentralisation de 1983 a profondément modifié les modalités d'application du droit des sols. Les ambiguïtés dans l'attitude de l'administration ont longtemps nuit à la mise en œuvre sereine de la loi Littoral.

a) Une loi de revanche administrative

Les services de l'État ont été profondément déstabilisés par la décentralisation. Auparavant, les ingénieurs de l'équipement étaient chargés de l'élaboration des documents d'urbanisme. Cette fonction importante leur procurait une reconnaissance financière et sociale, dont les prive en partie la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre). Les communes deviennent en effet pleinement compétentes pour l'élaboration et la révision de leurs documents d'urbanisme. **Le contrôle de légalité reste alors l'unique levier des ingénieurs de l'équipement.**

Or le Conseil d'État a rendu inopérants l'instruction ministérielle du 4 août 1976 et la directive d'aménagement national du 25 août 1979 (directive d'Ornano,) qui définissent les règles d'urbanisme applicables sur le littoral par les services de l'État, en leur déniaient tout caractère réglementaire. Ils ne sont alors plus opposables aux permis de construire ou aux documents d'urbanisme. En réaction, **le ministère de l'Équipement prépare et propose le projet de loi Littoral** : celle-ci a vocation à servir de nouvelle base juridique au contrôle de légalité, et offre par ce biais un droit de regard sur les compétences d'urbanisme désormais dévolues aux maires.

b) Les carences du pouvoir réglementaire

La loi Littoral laisse une large place au pouvoir réglementaire pour préciser ses modalités d'application, mais **l'administration n'assume pas ses responsabilités**.

Trois ans après le vote de la loi, seul est publié le décret n° 89-694 du 20 septembre 1989 qui interprète de façon extensive la notion d'espaces remarquables, en complétant à l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme, la liste des espaces protégés prévus par l'article L. 146-6. Il est complété par la circulaire du 10 octobre 1989 qui donne aux services déconcentrés des instructions précises et rigides sur le régime de gestion de ces espaces et l'appréciation du caractère « léger » des aménagements autorisés.

Ces deux textes se sont révélés lourds de conséquences, tant sur le maintien et le développement des activités primaires (notamment aquaculture et conchyliculture) que sur l'ouverture des espaces remarquables au public. Ils ont été unanimement dénoncés dans l'ensemble des rapports publiés au début des années 2000. Il faudra en effet attendre quinze ans pour qu'une première réponse soit apportée à ces difficultés.

Le juge va progressivement contraindre l'administration à publier les décrets d'application de la loi. Dans un arrêt du 28 juillet 2000, le Conseil d'État enjoint l'État de les publier dans un délai de six mois, sous peine d'une astreinte de 152 euros par jour de retard (CE, 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement). Cette astreinte sera finalement liquidée à hauteur de 10 000 euros d'après les informations communiquées à l'époque par le ministère de l'Équipement au sénateur Patrice Gélard¹.

Le juge administratif s'estime également compétent pour apprécier le champ d'application de la loi Littoral, en l'absence du décret prévu par l'article L. 321-1 du code de l'environnement : il se reconnaît le pouvoir de vérifier si une commune estuarienne doit ou non être qualifiée de commune littorale, à partir du critère de participation aux équilibres écologiques ou économiques littoraux prévu par la loi.

Dans ce contexte tendu, l'administration finit par réagir et publie quatre décrets d'application le même jour, avec dix-huit ans de retard.

LES QUATRE DÉCRETS D'APPLICATION PUBLIÉS LE 29 MARS 2004

- le décret n° 2004-308 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports ;
- le décret n° 2004-309 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières ;
- le décret n° 2004-310 relatif aux espaces remarquables du littoral ;

¹ Rapport d'information n° 421 (2003-2004) de Patrice Gélard, fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission des lois du Sénat, déposé le 21 juillet 2004.

– le décret n° 2004-311 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L. 321-2 du code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme (codifié à l'article R. 312 du code de l'environnement).

Nonobstant le fait d'avoir rendu l'application de la loi Littoral incertaine pendant de nombreuses années, en entretenant un vide juridique autour de dispositions déjà imprécises, **l'administration n'assume même pas la responsabilité de son retard** et préfère incriminer les collectivités locales. Le sénateur Patrice Gélard constate ainsi que, dans le rapport remis au Parlement en 1999, le Gouvernement justifie son retard par la longue concertation nécessaire à la préparation des décrets en ajoutant qu' *« au cours de la procédure, il est apparu qu'un certain nombre de communes ont émis des avis défavorables sur l'application de ces dispositions à leur territoire ce qui a conduit à ne pas prendre les décrets. »*

Comble de l'ironie, **ce rapport sera lui-même le seul déposé en dix-huit ans**, alors que l'article 41 de la loi Littoral prévoyait un rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur son application et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral. Depuis, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a prévu que ce rapport ne serait plus déposé que tous les trois ans devant le Parlement. **Vos rapporteurs préconisent d'allonger ce délai à cinq ans**, puisque seulement deux rapports ont été rédigés entretemps : le bilan de 2007¹ et l'audit de 2012².

Surtout, **des décrets d'application sont toujours inexistants à l'heure actuelle**. Si le décret fixant la liste des communes participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux n'a guère de sens en l'absence de communes « volontaires », il n'en va pas de même pour **le décret prévu à l'article L. 146-4-V sur les rives des étiers et des rus**. Vos rapporteurs souhaitent que ce décret soit enfin publié. Le législateur ne peut en effet tolérer que l'administration se retranche derrière la complexité réelle ou supposée de cette démarche pour laisser persister un vide juridique pendant près de neuf ans.

¹ Rapport du Gouvernement au Parlement portant bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral, septembre 2007.

² Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État, rapport n° 007707-01, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), septembre 2012.

L'APPLICATION DE LA LOI LITTORAL AUX RIVES DES ÉTIERS ET DES RUS

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, a entendu soustraire les « *rives des étiers et des rus, en amont d'une limite située à l'embouchure et fixée par l'autorité administrative dans des conditions définies par un décret en Conseil d'État* » de l'application des dispositions de l'article L. 146-4 relatives à l'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres et à l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

Il s'agit en l'espèce de **corriger une incohérence** consécutive à l'adoption du décret n° 2004-311 du 29 mars 2004, qui **exclut les estuaires les moins importants de l'application de ces deux règles, tout en la maintenant le long des étiers et des très petites rivières.**

Toutefois, le décret en Conseil d'État prévu depuis 2005 n'a pas encore été publié. Or dans certains départements, ce sont plus de 200 petits cours d'eau, d'une largeur comprise entre 2 et 10 mètres à l'embouchure et drainant de vastes zones humides et inondables (de l'ordre de 100 000 hectares tout le long du littoral métropolitain) qui sont potentiellement concernés. Il s'agit par conséquent de ne pas fixer des délimitations abstraites et arbitraires, mais de **prendre en compte les spécificités hydrologiques** des différents bassins.

L'accumulation des carences du pouvoir réglementaire sur une loi pourtant jugée sensible par l'administration elle-même porte à croire que **cette situation résulte en réalité moins d'une négligence que d'une volonté délibérée.**

Ainsi que le résume le député Jacques Le Guen¹, « *plutôt que d'entreprendre d'édicter les décrets prévus par la loi littoral dans un temps raisonnable, l'administration a fait en sorte de contrôler l'application de la loi Littoral par d'autres moyens réservés au pouvoir réglementaire pour lesquels l'administration n'était pas en situation de compétence liée par la loi Littoral.* »

c) L'attitude dirigiste de l'administration

Comme le souligne Mme Catherine Bersani, inspectrice générale de l'équipement, dans son rapport sur l'application de la loi Littoral paru en juillet 2000², **l'administration s'est rapidement invitée, par voie de circulaire et d'instruction ministérielle, à devenir « le meneur de jeu » de la loi Littoral.** Elle le fait d'autant plus volontiers que le coût de sa mauvaise application représente environ 5 milliards de francs au début des années 1990.

¹ Rapport d'information n° 1740 de Jacques Le Guen, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, déposé le 21 juillet 2004.

² Rapport sur les conditions d'application de la loi « littoral », Conseil général des ponts et chaussées, 25 juillet 2000.

A l'époque, **l'État est régulièrement condamné par le juge administratif**. Les associations de protection de l'environnement se sont en effet emparées de la loi Littoral dès sa publication. Leur action est indirectement encouragée par l'État, qui les subventionne : elles sont un allié commode pour défendre, face aux collectivités, des positions que l'administration ne veut pas assumer directement. Cette stratégie se retourne cependant contre l'administration dont la responsabilité est souvent engagée, en raison de ses multiples carences.

Ainsi, **l'instruction ministérielle du 22 octobre 1991 demande aux préfets de veiller plus fermement à la mise en compatibilité des plans d'occupation des sols (POS)** avec les dispositions de la loi Littoral. Cette circulaire n'aura pas les effets escomptés, faute d'une doctrine clairement affichée et d'une insuffisante prise en compte de la jurisprudence naissante. Cependant, **elle contribue à diffuser une « culture de l'autorité »**, mise en évidence par Mme Bersani, qui révèle un état d'esprit défavorable à la décentralisation.

Le rapport de 2000 montre ainsi que le « porter à connaissance » (PAC) peut être considéré comme un « *baromètre de la décentralisation* » en matière d'application de la loi Littoral. Son caractère de simple proposition n'est pas toujours évident : l'État identifie les espaces à préserver et les fait connaître aux communes qui peuvent difficilement contester l'argumentaire. **Par rapport à la volonté initiale du législateur, l'initiative change de camp.** Conformément aux directives de l'administration centrale, les services déconcentrés de l'État imposent une certaine lecture de la loi Littoral. **La concertation avec les élus locaux est réduite à la portion congrue.** Mme Bersani souligne également « *le ton très ferme des instructions administratives et les aléas d'une méthode à inventer au fur et à mesure* ». De façon symptomatique, son rapport, initialement commandé par le ministère de l'Équipement, sera finalement publié en premier par le ministère de l'Intérieur.

LE « PORTER À CONNAISSANCE »

Le « porter à connaissance » est l'acte de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme par lequel le préfet :

- communique à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent toute information qu'il juge utile à l'élaboration des documents d'urbanisme ;
- leur signale les prescriptions, servitudes, et dispositions qui s'imposent aux décideurs locaux (et notamment celles résultant de l'application des lois Montagne et Littoral) ;
- les informe de la mise en œuvre des projets d'intérêt général de l'État, de la région, du département, et d'autres intervenants.

Son régime juridique est défini aux articles L. 121-2 et R. 121-1 du code de l'urbanisme.

Aujourd'hui, le climat est nettement apaisé. La situation est même inversée. **C'est désormais l'absence de vision de l'État qui est dénoncée.** L'audit de 2012¹ souligne ainsi que « *les services de l'État ne sont plus porteurs d'une politique spécifique d'aménagement en faveur du littoral* », ce qui alimente l'hétérogénéité des doctrines locales, plus ou moins conformes à la jurisprudence.

Une constante demeure : le poids de la sociologie administrative est toujours élevé. En l'absence de doctrine établie, la nomination d'un nouveau préfet entraîne parfois un changement d'interprétation, qui déstabilise à la fois les services et les collectivités. Surtout, **l'administration centrale entend toujours conserver son monopole et refuse toute réforme qui irait dans le sens d'une véritable décentralisation de la loi Littoral**, pourtant souhaitée initialement par le législateur.

2. Des collectivités locales mieux rodées après une longue phase d'apprentissage

À certains égards, l'attitude de l'administration est compréhensible. Pendant longtemps, les collectivités locales n'ont pas véritablement joué le jeu de la planification.

À l'époque, **les élus découvrent eux aussi la décentralisation.** En ce qui concerne la loi Littoral, pour sa gestion géographique et juridique, le travail du maire regroupe les responsabilités antérieures de dix-sept administrations d'État. Les services locaux ne sont pas toujours structurés, et parfois insuffisamment incités à assumer leur nouvelle charge de travail, dans un contexte où il est juridiquement interdit de rémunérer les fonctionnaires territoriaux au même niveau que les fonctionnaires d'État.

Cette situation est exacerbée par l'insistance et la précision des orientations transmises par l'État, qui sont parfois mal ressenties. **Les élus sont déstabilisés par l'agressivité des premières circulaires** de 1989 et 1991. Le rapport de 2000 constate ainsi que « *la plupart du temps aujourd'hui les élus répugnent (...) à reprendre à leur compte dans le plan d'occupation des sols des contraintes d'application de la loi Littoral. Ils n'ont pas l'impression d'avoir, dans ce cas-là, un pouvoir de décision analogue à celui dont ils disposent depuis la décentralisation pour les autres zonages.* » Ils ne réalisent même pas qu'à l'époque, le juge administratif se prononce plutôt en leur faveur et condamne presque systématiquement l'État.

¹ Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État, rapport n° 007707-01, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), septembre 2012.

Certains décident alors de publier rapidement leurs plans d'occupations des sols (POS) pour figer définitivement les droits de construction. Peu ou mal contrôlés, ces POS sont validés par les services de l'État alors qu'ils contiennent parfois des zonages manifestement illégaux au regard de la loi Littoral, ouvrant par exemple des zones à l'urbanisation en périphérie de hameaux.

Aujourd'hui **un grand nombre de communes se retrouve dans une situation délicate**. Si elles délivrent un permis de construire sur la base du POS, les permis sont susceptibles d'être attaqués par les associations de défense de l'environnement, qui obtiennent généralement gain de cause. Si elles le refusent, elles sont attaquées par les particuliers pour non-conformité de la décision avec le document d'urbanisme. Dans le pire des cas et par un effet de chaîne, les POS successifs peuvent être annulés : les communes reviennent à l'application restrictive du règlement national d'urbanisme (RNU) et perdent la maîtrise du droit du sol.

Pour autant, **les élus estiment difficile de remettre en cause des droits de constructibilité considérés comme acquis** par leurs concitoyens. Les conséquences en termes de valeur foncière peuvent entraîner des drames personnels. Ils parient alors sur la faible probabilité statistique de voir les permis de construire déférés au juge administratif par les services préfectoraux : en raison de l'échantillonnage du contrôle de légalité, moins de 5 % d'entre eux courent en effet le risque d'être annulés. Si aucun riverain ni aucune association de défense de l'environnement ne s'en saisit dans les délais de recours contentieux, la construction illégale est ainsi réalisée en toute impunité.

Pour sortir de l'ornière, l'administration entend aujourd'hui lutter contre ce phénomène de « POS dormeurs ». **La sécurisation juridique des documents d'urbanisme est un chantier prioritaire des services de l'État** qui ont engagé une analyse systématique de la compatibilité des PLU avec la loi Littoral. Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), actuellement en cours d'examen par le Parlement, devrait accélérer cette démarche, puisqu'il prévoit la **caducité des POS non transformés en PLU au 31 décembre 2015**. L'application de la loi Littoral en sera certainement facilitée.

LA COUVERTURE DES COMMUNES LITTORALES EN DOCUMENTS D'URBANISME

Au 1^{er} janvier 2013, **92 % des communes littorales sont dotées d'un POS/PLU approuvé**. Plus précisément, d'après les données communiquées par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de l'Écologie, sur 1 212 communes littorales : 529 sont dotées d'un PLU ; 584 sont dotées d'un POS (dont 88 ont été approuvés avant 1986 et 124 entre 1986 et 1989) ; 25 sont dotées d'une carte communale et 74 sont régies par le RNU.

La couverture est nettement meilleure que sur le reste du territoire national où seulement 55 % des communes disposent d'un POS/PLU approuvé, en cours de révision ou d'élaboration, tandis que 19,5 % sont dotées d'une carte communale et 25 % n'ont aucun document de planification.

Cependant, **une majorité de POS, voire de PLU, n'est toujours pas compatible avec la loi Littoral** dans les communes soumises à son application.

3. La promesse de l'accompagnement : le chant du cygne de l'administration

Depuis le milieu des années 2000, **l'administration semble avoir pris conscience du malaise** suscité par l'application de la loi Littoral, tant auprès des élus locaux que de ses propres services déconcentrés. Sa stratégie repose désormais intégralement sur l'accompagnement et la formation des collectivités locales, mais se heurte au principe de réalité. Indirectement, elle témoigne de la volonté de l'État de conserver une certaine tutelle sur l'urbanisme littoral.

a) Une démarche partenariale tardive mais bienvenue

Si elle ne fait toujours pas confiance aux élus locaux, l'administration adopte aujourd'hui une attitude plus paternaliste que dirigiste.

(1) L'accompagnement des services par de nouvelles circulaires

L'objectif des nouvelles circulaires est de mettre fin aux arrangements locaux par une uniformisation de la doctrine de l'État.

(a) L'échec de la circulaire de 2006

La circulaire n° 2006-31 du 14 mars 2006 (circulaire « Perben ») a donné une réelle impulsion. Elle met l'accent sur les finalités de la loi Littoral (gestion économe de l'espace, équilibre entre développement et préservation) ainsi que sur le cadre d'action en insistant sur la nécessité *« d'une vision à long terme, stratégique et ambitieuse relayée par des volontés politiques locales fortes »*. Elle mobilise également les services de l'État sur la sécurisation juridique des documents d'urbanisme.

Surtout, elle clarifie la délimitation des espaces proches du rivage, définit l'extension (limitée ou non) de l'urbanisation et précise les différences

entre hameau, village et agglomération. Pour cette raison, cette circulaire a été **favorablement accueillie par les élus locaux**.

Mais **son application pratique s'est révélée hétérogène** et difficile, souvent pour des problèmes humains davantage que juridiques. En interne, l'audit de 2012 constate que « *ce travail a souffert d'un manque de pilotage, de coordination et de méthodologie* ».

(b) Les espoirs placés dans la circulaire de 2014

Un séminaire de restitution de l'audit de 2012 a été organisé à l'attention des services de l'État le 28 mars 2013. Un groupe de travail, auquel contribuent des élus locaux, a ensuite été mis en place le 8 juillet dernier afin d'élaborer une nouvelle circulaire. Le Gouvernement s'est engagé à la publier au début de l'année 2014.

Le cœur de cette circulaire devrait être de **fournir des fiches actualisées sur l'état de la jurisprudence**. Elle permettra également de clarifier et d'unifier la doctrine de l'État. Pour éviter l'écueil de la circulaire du 14 mars 2006 et garantir une plus grande homogénéité d'application, l'audit de 2012 préconise « *la mise en place parallèle d'un réseau et d'outils méthodologiques (site intranet, notes de jurisprudence, capitalisation des documents et études réalisés par les services)* ». Nul doute que l'administration s'engagera dans cette voie. Lors de son audition, la DHUP a d'ailleurs promis de mettre en place et de piloter un réseau loi Littoral à brève échéance.

(2) L'accompagnement des collectivités par une démarche d'atelier

Face aux difficultés d'application de la loi Littoral et à l'instabilité des doctrines administratives et jurisprudentielles, **les élus expriment une forte demande de formation et d'information**. A titre d'illustration, la journée d'information organisée le 2 avril 2013 par le groupement d'intérêt public (GIP) Littoral Aquitain sur le site du parc ornithologique du Teich a réuni près de 90 participants. Elle a permis l'échange de bonnes pratiques, d'expérimentations et de démarches territoriales concrétisées.

Cette situation conforte **une administration convaincue depuis trois décennies que la loi fonctionne, mais que les élus ne savent pas l'appliquer**. Dès lors, celle-ci développe une démarche partenariale, par le biais d'appels à projets et d'ateliers, qui vise à concentrer les moyens pour résoudre des problèmes ponctuels. **Cette initiative rencontre des succès mitigés**, de l'aveu-même des services de l'État. L'audit de 2012 conclut ainsi que « *les ateliers expérimentaux conduits sur des sites individualisés ont été diversement appréciés (...) Leur apport reste à évaluer tant auprès des services que des bénéficiaires* ».

LA DÉMARCHE ATELIER LITTORAL

L'objectif de ces ateliers est d'explorer de **nouvelles approches de projet et de partenariat sur des territoires complexes et de grande dimension, à forts enjeux et en manque d'ingénierie**. Il s'agit, pour une **équipe pluridisciplinaire de haut niveau**, de construire une stratégie de territoire, mise à la disposition des élus et des services de l'État pendant un an sur des sites pilotes et volontaires. L'Atelier est ainsi conçu comme un lieu privilégié où **État et élus s'accordent sur une vision d'avenir pour conduire leurs actions**.

En 2006, la DHUP a engagé une première action collective sur les méthodes de représentation des dynamiques territoriales sous forme d'atelier national sur le littoral, impliquant l'administration centrale et les services régionaux de l'État, avec l'appui du bureau d'études SIRS.

En 2006-2007, suite à cet atelier fondateur, **une expérimentation de projet a été lancée sur trois sites littoraux** : la ria d'Étel ; les Sables d'Olonne, Saint Gilles-Croix-de-Vie et La Roche-sur-Yon ; Montreuil-sur-mer, Berck et Le Touquet.

En 2009, **un deuxième atelier Littoral a été lancé sur cinq nouveaux sites** : le Coutançais, la baie de Morlaix, la presqu'île Guérandaise et la Brière, la côte Vermeille et les Albères, ainsi qu'Antibes. La phase stratégique de cet atelier s'est prolongée en 2010 par des approfondissements sur quatre sites (à l'exception d'Antibes), conformément au souhait des élus.

En 2010 un atelier « d'urgence » a été mené en Charente-Maritime après le passage de la tempête Xynthia pour aider les élus à se projeter dans une vision d'avenir et de sortie de crise. Les travaux ont été conduits de juin 2010 à février 2011 avec les élus concernés et ceux de l'arrière pays.

Source : Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement (METL)

Vos rapporteurs ne peuvent que se féliciter de ces soutiens ponctuels, qui procurent certainement aux élus concernés une assistance bienvenue. **Cette démarche permet dans l'urgence de traiter les problèmes les plus aigus**, mais elle n'est qu'un palliatif soumis à la volonté de l'administration et aux contraintes de moyens. Surtout, **elle n'apporte aucune solution pérenne à la multitude d'élus locaux contraints de jongler au quotidien** avec les dispositions d'une loi d'aménagement non territorialisée, et par conséquent rarement adaptée aux cas d'espèce.

b) Des moyens insuffisants au regard des ambitions affichées

Le pari de l'accompagnement bute sur le manque de moyens des services déconcentrés.

(1) Le manque de fiabilité des services de l'État

Le travail de collecte et de coélaboration des documents locaux d'urbanisme avec les services de l'État, ne met pas les élus à l'abri d'un contentieux. Si les collectivités ont parfois des difficultés à interpréter correctement la loi Littoral, **les services de l'État eux-mêmes souffrent d'une déperdition de connaissances**. L'agent public en charge de l'instruction d'un dossier n'a pas toujours la formation juridique de base pour appréhender les notions particulières de la loi Littoral. **S'y ajoutent parfois des querelles doctrinales** entre directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) qui entretiennent un climat de confusion.

Les services de l'État sont ainsi souvent jugés peu fiables, même si des exceptions existent (en Bretagne par exemple). Pour autant, **les maires se sentent liés par leurs décisions, car ils n'ont pas les compétences pour les remettre en cause**. En 2000, Mme Bersani relevait déjà dans son rapport que *« contester l'argumentaire se révèle difficile pour les communes à toutes les phases de la procédure, faute de disposer d'une capacité de contre-expertise. L'enquête publique ne peut que prendre acte de la vivacité des tensions déclenchées. Sans d'autres éléments d'appréciation que le dossier et les plans du POS, elle n'apparaît pas comme un lieu d'arbitrage approprié. »* Cette critique ancienne est malheureusement toujours d'actualité.

Le chantier de la formation des agents publics de l'État et des collectivités, ainsi que des élus, dépasse largement le cadre de la loi Littoral. On ne peut que souligner la nécessité d'apporter rapidement une réponse forte, afin d'éviter des erreurs et des attermoissements qui peuvent avoir des conséquences dramatiques sur la vie de citoyens écrasés par le poids de décisions administratives kafkaïennes. L'urbanisme littoral est un domaine dans lequel ce constat est patent.

(2) La peur du contentieux

Inversement, lorsque l'État essaie d'être conciliant et d'aider une commune, sa responsabilité peut être engagée par une action récursoire.

Vos rapporteurs ont été surpris de constater que l'administration est souvent plus restrictive que le juge. Les services concernés adoptent une vision conservatrice par peur de se tromper. Leur stratégie consiste à opposer un refus préventif, à attendre l'avis du tribunal administratif, puis à délivrer le permis de construire dont la légalité est confirmée.

En pratique, **il est pourtant difficile pour une commune d'engager une action récursoire en responsabilité contre l'État**, même lorsque l'instruction des demandes de permis de construire a été assurée par la DDTM, puisque la responsabilité de la délivrance des autorisations d'occupation des sols incombe au maire.

Vos rapporteurs recommandent ainsi que la nouvelle circulaire en préparation invite les services de l'État à ne pas craindre ce risque. Il s'agit au contraire de **développer une gestion stratégique du contentieux**, où l'État n'hésite pas à soutenir un requérant lorsque la jurisprudence est manifestement bancal.

(3) La disparition progressive de l'ingénierie territoriale de l'État

Depuis le début des années 2000, on assiste à une **réduction progressive des hypothèses de mise à disposition des capacités d'ingénierie de l'État au profit des collectivités**. Cette facilité est considérée comme un frein à la structuration de services d'instruction mutualisés à l'échelle intercommunale. Le projet de loi ALUR prolonge cette tendance : le seuil de mise à disposition gratuite devrait être abaissé de 20 000 à 10 000 habitants pour les EPCI compétents à compter du 1^{er} juillet 2015.

Vos rapporteurs n'ont pas souhaité détailler les implications de cette politique, notamment en termes de financement et de ressources humaines pour les services d'ingénierie mutualisés au niveau des intercommunalités. Ces enjeux sont analysés en détail dans le rapport du sénateur Pierre Jarlier¹, qui plaide en faveur d'une « *nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme* ».

Ils soulignent simplement que **l'attrition des services déconcentrés de l'État rend le contrôle de légalité de plus en plus aléatoire**. L'audit de 2012 constate ce manque de moyens alors que la loi Littoral est d'une grande technicité. La qualité de la communication se dégrade également au sein de l'appareil d'État : l'audit signale l'absence de retours aux DDTM de la part des services préfectoraux sur les dossiers soumis au contrôle de légalité.

Du point de vue de la loi Littoral, la mutualisation des services d'ingénierie des collectivités est sans doute bénéfique, dans la mesure où cette loi exige que la stratégie d'aménagement soit portée au niveau de l'intercommunalité. Ce transfert de capacités est néanmoins **davantage le produit de la contrainte budgétaire que l'aboutissement d'une réflexion d'ensemble**. Il n'est pas certain que l'application de la loi Littoral ne pâtisse pas de **l'inévitable baisse de qualité** des prestations assurées par l'État.

C. UN JUGE QUI « SE PRÉTEND » LÉGISLATEUR

En l'absence de territorialisation des notions d'urbanisme de la loi Littoral, son application s'est révélée difficile. Dans les faits, **le juge**

¹ Rapport d'information n° 654 (2011-2012) du sénateur Pierre Jarlier, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 17 juillet 2012

administratif s'est retrouvé à devoir interpréter lui-même les dispositions particulières au littoral, avec un biais davantage orienté vers la protection de l'environnement que vers le développement équilibré des territoires.

1. L'abondance du contentieux

En raison de l'inflation des recours et des annulations de POS, la loi Littoral est parfois perçue par les maires comme une source importante de complications, voire une entrave au développement de leur commune.

a) L'opposabilité directe de la loi

Les dispositions particulières au littoral bénéficient d'un régime dérogatoire. Elles sont **doublement opposables, à la fois aux documents d'urbanisme élaborés par les collectivités, et à tout acte individuel d'occupation du sol**. Ce régime est exceptionnel dans le domaine de l'urbanisme : il n'est partagé que par les lois Montagne et Aérodrômes¹, les directives territoriales d'aménagement (DTA) et le Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC).

L'opposabilité directe de la loi Littoral à tout acte individuel **alimente structurellement l'insécurité juridique** : riverains et associations ont toute latitude pour porter devant le juge chaque décision d'urbanisme susceptible d'avoir un impact sur le littoral, dont le fondement leur paraît suspect ou insuffisamment explicite.

Ce régime juridique particulier est précisément ce qui avait justifié l'adoption de la loi Littoral, le Conseil d'État ayant refusé de consacrer l'opposabilité de l'instruction ministérielle du 4 août 1976 et de la directive d'Ornano de 1979 aux documents d'urbanisme et aux autorisations individuelles. La forte pression qui s'exerce sur le littoral à partir des années 1970 nécessite des dispositions directement opposables aux tiers, afin d'en garantir l'effet utile et la portée juridique.

Au cours de leurs travaux, vos rapporteurs ont envisagé trois options :

- la **suppression immédiate** de l'opposabilité de la loi Littoral ;
- la **levée pour une période transitoire** (cinq ans par exemple) de cette opposabilité, afin de stabiliser et de purger le contentieux pour repartir sur de nouvelles bases ;

¹ Loi n°85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodrômes.

– la **suppression à terme** de l’opposabilité directe de la loi Littoral, une fois que la couverture du littoral en documents d’urbanisme compatibles avec ses dispositions sera achevée.

Cette réflexion est cependant inutile, même à longue échéance. En effet, **le requérant conservera toujours la possibilité d’invoquer la loi par voie d’exception**, ce qu’il ne se privera pas de faire. Au contraire, les délais de jugement pourraient encore s’accroître, ce qui irait à l’encontre des objectifs recherchés.

b) L’inflation des recours indemnitaires

Au cours de son audition, Me Loïc Prieur, avocat spécialisé en droit de l’urbanisme, a présenté une typologie schématique des recours devant le juge administratif :

– 25 % sont issus de riverains qui s’opposent à la délivrance d’une autorisation d’urbanisme ;

– 50 % sont déposés par des propriétaires qui souhaitent au contraire obtenir la validation d’un permis de construire qui leur a été refusé par l’administration ;

– 25 % ont pour objectif l’obtention d’une indemnisation pour des terrains déclarés inconstructibles.

Cette répartition résulte d’une évolution structurelle. Initialement, les recours étaient essentiellement dirigés à l’encontre de permis de construire. Avec le temps, **on assiste à un fort accroissement du contentieux indemnitaire**, sur le fondement de l’article L. 160-5 du code de l’urbanisme qui détermine le régime de responsabilité applicable en matière de droit des sols. Cette montée en charge pèse sur l’équilibre financier des communes littorales, qui ne sont pas toujours couvertes par leurs assurances.

ARTICLE L. 160-5 DU CODE DE L’URBANISME

N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones.

Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ; cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui doit tenir compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan d'occupation des sols rendu public ou du plan local d'urbanisme approuvé ou du document qui en tient lieu.

c) Le phénomène des recours malveillants

La mise en œuvre des permis de construire est souvent paralysée par des recours qui peuvent être qualifiés d'abusifs, étant dictés par l'intention de nuire et de retarder la réalisation d'un projet, ou encore par l'espérance de monnayer un désistement. En raison de ses notions imprécises, la loi Littoral se prête facilement à ce genre de pratiques.

A l'occasion de leurs déplacements, **vos rapporteurs ont entendu de nombreux élus se plaindre des actions en justice intempestives de quelques associations de protection de l'environnement**. Elle souhaite pour autant se garder de toute généralisation excessive : il n'est pas question de remettre en cause le rôle de ces associations, qui jouent souvent un rôle utile d'aiguillon dans l'application de la loi Littoral. En effet, l'environnement n'est pas un actif matériel et ne possède pas de personnalité juridique. Il s'exprime donc naturellement par la voix des associations qui permettent une régulation essentielle.

Dans leur immense majorité, les associations de protection de l'environnement ont une attitude constructive et disposent de services juridiques d'une grande qualité, ainsi que vos rapporteurs ont pu le constater au cours de leurs auditions. Malheureusement, **une minorité d'entre elles a un comportement inacceptable, qui témoigne d'une véritable volonté de nuire**. C'est notamment le cas lorsqu'une association est invitée aux réunions préparatoires à l'élaboration d'un projet, mais refuse d'y participer, pour déposer ensuite un recours contentieux devant le juge administratif. Des chantages ont également été dénoncés : certaines associations proposent des prestations de conseil, largement rémunérées, pour l'élaboration des documents d'urbanisme, qu'elles s'engagent ensuite à ne pas contester devant le juge.

Ainsi, **l'environnement sert parfois de prétexte à la défense d'intérêts particuliers**. Il n'est pas rare que ces associations soient constituées par des riverains ou des propriétaires de résidences secondaires, qui souhaitent pouvoir jouir du littoral en toute tranquillité et bénéficier de la valeur foncière que leur procure la rareté de leur bien. Les analyses sociologiques s'intéressent depuis longtemps à ce phénomène « *not in my backyard* » (NIMBY) qui s'applique particulièrement au bord de mer en raison de sa forte attractivité.

Il est difficilement compréhensible que les pouvoirs publics encouragent ces pratiques. Vos rapporteurs ont ainsi été sensibilisés au fait que des documents de travail de l'administration sont parfois communiqués aux associations avant même d'être présentés aux élus. Quant au juge, il prête une oreille favorable aux associations qui déposent des recours

intempestifs, en n'infligeant que rarement une amende pour requête abusive¹.

2. Une insécurité juridique permanente

L'accès au prétoire est peu coûteux et génère une instabilité structurelle. **Le poids du contentieux est en effet inégalement réparti.**

D'un côté, les associations de riverains ou de protection de l'environnement peuvent déposer à moindre coût de multiples recours, dont elles assurent le suivi au moyen de services juridiques parfois solidement structurés. Elles ne sont pas contraintes par la durée de la procédure et courent peu de risques si le jugement leur est défavorable.

De l'autre côté, les particuliers et les collectivités sont généralement soumis à de fortes contraintes financières. Ils subissent la charge des délais contentieux et un jugement défavorable est souvent lourd de conséquences.

Ce déséquilibre a favorisé l'émergence de parties prenantes très actives avec lesquelles un dialogue constructif s'avère difficile. Au fil du temps, l'insécurité juridique progresse.

a) Des drames personnels

Vos rapporteurs ont eu connaissance de la **situation de particuliers ayant acheté un terrain au prix fort, avant qu'il ne soit déclaré inconstructible**. Ces personnes ont parfois contracté un emprunt dont elles doivent continuer à assumer la charge, auquel s'ajoute le coût d'une nouvelle solution d'hébergement et les éventuels frais d'une procédure contentieuse. Les répercussions sont parfois dramatiques, à l'échelle de toute une vie.

En général, les propriétaires cherchent à **engager la responsabilité de la collectivité** et peuvent faire valoir des recours en indemnités dépassant fréquemment les 200 000 euros. Ils peuvent également **tenter de faire annuler la vente du terrain acquis, bien que les vendeurs aient souvent agi en toute bonne foi**, par acte notarié.

En matière d'héritage, **il arrive également que des administrés versent des droits de succession importants, calculés sur la valeur d'un terrain constructible, alors qu'au final celui-ci ne l'est pas**. Cette nouvelle donne est source de conflits familiaux, souvent portés devant les tribunaux.

¹ L'article R. 741-12 du code de justice administrative prévoit que « le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 3000 euros. »

b) Des intérêts économiques malmenés

L'incertitude juridique qui entoure les documents d'urbanisme dans les communes littorales pèse à la fois sur les transactions foncières et sur les opérations de construction.

Le financement des projets se heurte en effet aux **réticences des banques, qui préfèrent attendre que les permis soient purgés de tout recours** avant de débloquer les fonds nécessaires.

c) Des collectivités fragilisées

L'inflation contentieuse entraîne des difficultés financières pour les petites communes littorales. Outre les frais engagés pour leur défense et l'augmentation des primes d'assurances, elles peuvent être condamnées à verser des indemnités aux propriétaires lésés ou à financer l'élaboration d'un nouveau document d'urbanisme, dont il faut souligner la charge élevée pour certains budgets municipaux.

Les conséquences sont également politiques, en raison de **l'incompréhension suscitée par certaines décisions qui affectent la crédibilité des collectivités et de l'État.** Il est en effet difficile d'expliquer au propriétaire d'un terrain jugé inconstructible qu'un document d'urbanisme, élaboré dix ans après l'entrée en vigueur de la loi Littoral et validé par les services déconcentrés, soit entaché d'illégalité pour non respect de ses dispositions.

Le maire de Gouville-sur-Mer a même confié à vos rapporteurs avoir été condamné à exécuter sa propre décision : après avoir délivré un permis de construire, jugé ensuite illégal puis finalement validé au terme d'une interminable procédure, le juge l'a enjoint de délivrer ce document et condamné à verser une indemnité de mille euros !

3. Un juge en situation d'excès de pouvoir

En l'absence de déclinaisons locales et de décrets d'application, le juge administratif est devenu plus que jamais « législateur des lacunes de la loi ». Il s'est retrouvé en première ligne pour interpréter les principes de la loi Littoral dont il a entendu imposer sa propre lecture.

Or le juge fait presque systématiquement prévaloir la protection de l'environnement sur toute autre considération. Il s'affranchit de la volonté du législateur, alors que **le titre-même de la loi « relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral » suggère d'établir un équilibre.**

Il se réserve de surcroît **un pouvoir très important d'appréciation des circonstances de fait**, allant bien au-delà du simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation généralement applicable en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Le député Jacques Le Guen résume ainsi , dans son rapport précité : *« le juge a interprété strictement les notions de la loi littoral, mais en revanche de façon extensive ses pouvoirs d'interprétation de la loi littoral. »* Il souligne que ce constat n'est pas l'œuvre d'élus locaux aigris par des jugements défavorables : il est aussi partagé par des membres du Conseil d'État.

De façon générale, **la jurisprudence est critiquée pour son instabilité**. Elle tend également à rigidifier les concepts souples de la loi Littoral, s'agissant de jugements de cas d'espèce qui sont ensuite déclinés en grands principes ne s'accommodant pas nécessairement de la diversité des situations.

III. DES SOLUTIONS DE PROCÉDURE : DÉCENTRALISATION, MODERNISATION, MONÉTISATION

Perturber l'équilibre de la loi Littoral au-delà du strict nécessaire n'est pas souhaitable. **Plutôt que de modifier les notions de fond** qui structurent l'urbanisation du littoral depuis près de trois décennies, **vos rapporteurs préconisent d'intervenir sur les procédures** qui conditionnent leur mise en œuvre concrète.

Quatre leviers ont été identifiés : la décentralisation de l'interprétation de la loi, la modération de son impact contentieux, une meilleure prise en compte des risques littoraux et la régulation du volume et du prix du foncier en bord de mer.

A. CONFIER L'INTERPRÉTATION DE LA LOI LITTORAL AUX ÉLUS LOCAUX

La planification spatiale est au cœur du droit du littoral. Les principes directeurs forgés depuis le début des années 1970 doivent être mis en œuvre dans des documents de planification élaborés soit par les collectivités soit par l'État. A l'heure actuelle, il manque toujours l'instrument permettant d'atteindre réellement les objectifs équilibrés de la loi Littoral.

Alors que de plus en plus de documents de planification prennent en compte les bassins de vie, **la loi Littoral continue de s'appliquer au niveau communal**. Cette échelle est certes suffisante pour la gestion du bord de mer, mais elle ne permet pas de définir une véritable politique

d'aménagement pour organiser le report du surpoids démographique vers l'arrière-pays ou gérer les paysages et milieux naturels.

La loi Littoral est une loi géographique : elle doit être traitée à un niveau approprié. L'outil idéal repose sur un équilibre subtil : d'un côté, son périmètre doit être suffisamment étendu pour que la gestion de l'urbanisme corresponde aux besoins de l'écosystème littoral ; de l'autre, sa gouvernance ne doit pas être trop complexe, au risque de rendre le dispositif inopérant.

Trois décennies de tâtonnement ont conduit à élaborer une série d'instruments, chacun ayant ses avantages et ses partisans. Aucun d'entre eux n'est toutefois réellement satisfaisant, comme en témoigne leur succès mitigé. La tendance actuelle consiste à miser sur l'efficacité du SCoT intégrateur, dont le maillage territorial est en voie d'achèvement.

Vos rapporteurs prennent acte de cette stratégie, qui permettra sans doute de résoudre un certain nombre de difficultés. Cependant, ni l'échelle ni la portée juridique des SCoT n'offrent la possibilité d'une réelle déclinaison locale des principes de la loi Littoral. Ce n'est pourtant qu'à cette condition qu'il pourra être mis fin aux problèmes d'interprétation d'une loi rédigée dans la perspective de sa territorialisation.

Ainsi, vos rapporteurs préconisent de créer un instrument optionnel s'inspirant des prescriptions régionales initialement prévues : **les chartes régionales d'aménagement du littoral auraient vocation à permettre une application véritablement décentralisée de la loi du 3 janvier 1986**, sous le contrôle du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML).

1. Le vœu pieux du législateur en 1986 : les prescriptions régionales

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre) a prévu la possibilité de décliner l'application des lois d'aménagement et d'urbanisme dans des prescriptions nationales ou des prescriptions particulières à certaines parties du territoire. La première version de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que les régions intéressées puissent être à l'initiative de telles prescriptions, qui s'imposent aux autres documents d'urbanisme dans un rapport de compatibilité¹.

En 1986, le législateur a entendu faire usage de cette possibilité pour préciser les conditions d'application des dispositions de la loi Littoral ; il l'a inscrit à l'article L. 146-1 selon lequel « *les prescriptions particulières prévues à*

¹ La compatibilité se distingue de la conformité, en ce que la seconde implique un rapport de stricte identité, alors que la première se satisfait d'une non-contrariété.

*l'article L. 111-1-1 peuvent préciser les conditions d'application du présent chapitre. Ces prescriptions sont établies par décret en Conseil d'État **après avis ou sur proposition des conseils régionaux intéressés** et après avis des départements et des communes ou groupements de communes concernés. »*

Le législateur a ainsi confirmé que **l'échelle pertinente pour interpréter les concepts généraux de la loi Littoral est l'échelle régionale**. Cette dimension permet à la fois de prendre en compte les spécificités propres à chaque territoire, tout en conservant la vision d'ensemble nécessaire à l'aménagement stratégique du littoral.

En pratique, cette possibilité n'a jamais été exploitée. Aucune initiative n'a été prise en ce sens, ni par les régions, ni par l'État. À l'époque, **les régions viennent à peine d'être créées comme collectivités territoriales**, et les services de l'État eux-mêmes ne sont pas organisés au niveau régional. Le dispositif avait donc peu de chances de fonctionner.

2. Trois décennies de tâtonnements infructueux

a) L'approche géographique : les directives territoriales d'aménagement et les schémas interrégionaux du littoral

Deux instruments ont été créés pour permettre une déclinaison de la loi Littoral à l'échelle géographique. Mais en s'appuyant sur des périmètres pertinents, ils conduisent à sacrifier le caractère opérationnel de leur gouvernance, ce qui apparaît dès lors comme la principale cause de leur échec.

(1) Les directives territoriales d'aménagement

Prenant acte de l'inexistence des prescriptions régionales, l'État s'est appuyé sur les directives territoriales d'aménagement (DTA), introduites par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (dite loi Pasqua). Les DTA ne sont pas un instrument spécifique au littoral. Concrètement, il s'agit de prescriptions particulières à certaines parties du territoire, élaborées dans le cadre d'un article L. 111-1-1 fortement remanié.

La référence à l'échelon régional est en effet supprimée : **les directives territoriales d'aménagement sont élaborées sous la responsabilité de l'État et à son initiative**. Leur portée juridique est en revanche inchangée : les DTA sont opposables aux documents d'urbanisme de rang inférieur (SCoT, PLU) et peuvent préciser les modalités d'application de la loi Littoral. A ce sujet, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs précisé, dans sa décision n° 94-358 DC du 29 janvier 1995, que « *si les directives*

territoriales d'aménagement peuvent comporter des adaptations à des particularités géographiques locales, celles-ci qui ne concernent, selon les termes de la loi que "les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme" ne peuvent conduire à méconnaître les dispositions de ces dernières ».

Sous cette réserve, **les DTA font écran à l'application directe des lois Littoral et Montagne**, tant à l'égard des actes réglementaires qu'à l'égard des actes individuels. Les dispositions législatives peuvent toujours être invoquées par la voie de l'exception d'illégalité, mais ce moyen n'est pas d'ordre public. Autrement dit, il relève de la seule initiative d'un requérant, et non du juge lui-même.

Ce dispositif n'a pas connu le succès escompté. Seulement six DTA ont été adoptées sur l'ensemble du territoire, dont quatre DTA « littorales » : Alpes-Maritimes (décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003), Bouches-du-Rhône (décret n° 2007-779 du 10 mai 2007), estuaire de la Loire (décret n° 2006-884 du 17 juillet 2006) et estuaire de la Seine (décret n° 2006-834 du 10 juillet 2006).

Leur élaboration a été l'occasion de réflexions élargies, dans une logique d'arbitrage souvent difficile entre développement et protection : sur les deux estuaires (Seine et Loire), la rencontre de richesses écologiques et de zones d'activité d'importance nationale, voire internationale, dans des espaces contigus est porteuse de conflits latents ; la zone côtière des Alpes maritimes est traversée par d'importants axes d'infrastructures et de transport entre Cannes et Nice ; dans les Bouches-du-Rhône, le développement de la métropole marseillaise est confronté au problème de la maîtrise de l'étalement urbain.

Cependant, **aucune de ces DTA n'est allée jusqu'au bout de la logique** en combinant une stratégie de développement et une interprétation des dispositions d'urbanisme de la loi Littoral. Elles se contentent d'identifier les espaces remarquables et les principales coupures d'urbanisation, mais n'abordent pas les sujets sensibles comment la délimitation des espaces proches du rivage ou le champ d'application géographique de la loi Littoral.

Seul le projet de DTA des Alpes du Nord a envisagé des modalités d'application précises de la loi Littoral autour des grands lacs de plus de 1 000 hectares compris dans son périmètre. En dépit d'une large concertation, il n'a cependant pas été approuvé.

Le développement des DTA s'est heurté à un problème de gouvernance. A l'heure de l'approfondissement de la décentralisation, ce dispositif entièrement placé sous la responsabilité de l'État n'a pas suscité l'adhésion des collectivités. **A l'issue d'environ dix années d'une procédure complexe d'élaboration et de concertation, les quelques DTA adoptées se sont révélées obsolètes**, la jurisprudence ayant évolué sur de nombreux points.

Prenant acte de ces difficultés, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi « Grenelle II ») a supprimé le régime des DTA pour leur substituer des directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD). Contrairement aux DTA, **les DTADD ne sont pas directement opposables aux documents d'urbanisme de rang inférieur**. Elles peuvent seulement le devenir par le biais d'une procédure de projet d'intérêt général (PIG), dans les conditions prévues à l'article L. 113-4 du code de l'urbanisme. Puisqu'elles n'ont plus de force prescriptive, la négociation des DTADD est moins difficile, mais leur portée réelle est plus réduite.

La seule exception à cet assouplissement est le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), actuellement en cours d'élaboration. A l'occasion de leur déplacement en Corse, vos rapporteurs ont pu apprécier la qualité du travail accompli par la Collectivité territoriale de Corse pour définir et préciser les concepts de la loi Littoral. L'adoption du PADDUC est certes suspendue à bien d'autres enjeux, qui dépassent le cadre de ce rapport. Néanmoins, il résulte de cette expérience que l'existence d'une structure de gouvernance locale, connue et maîtrisée par l'ensemble des acteurs du littoral, facilite le débat.

Pour éviter les écueils des DTA, **la décentralisation de l'application de la loi Littoral doit s'appuyer sur une structure administrative existante** plutôt que sur un périmètre ad hoc.

LE PLAN D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA CORSE (PADDUC)

Introduit par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, le PADDUC est un document destiné à cadrer l'aménagement du territoire sur l'île, en remplacement du schéma d'aménagement de la Corse (SAC) approuvé par décret en Conseil d'État du 7 février 1992.

Le PADDUC « *a les mêmes effets qu'une directive territoriale d'aménagement* » : il peut ainsi préciser les modalités d'application des lois Littoral et Montagne, et s'impose aux documents d'urbanisme de rang inférieur ainsi qu'aux autorisations individuelles.

Une particularité le distingue cependant : **il n'est pas élaboré par l'État, mais par la Collectivité territoriale de Corse**, aux termes de l'article premier de la loi, codifié à l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ainsi, le projet de PADDUC est préparé par l'Assemblée territoriale de Corse et adopté après avoir été soumis pour avis au Conseil économique, social et culturel de Corse, et au Conseil des sites. Il doit être validé par les conseillers à l'Assemblée de Corse, et soumis à enquête publique avant d'être approuvé par l'Assemblée de Corse.

En pratique, les difficultés à réunir un consensus autour des orientations qu'il a déterminé ont conduit au retrait de son examen en séance, à l'Assemblée de Corse, le 15 juin 2009. Dès lors, les dispositions du SAC restent actuellement en vigueur.

Pour faciliter son adoption, la loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au PADDUC a prévu un débat préalable d'orientation, des délais de consultation limités et une procédure de révision assouplie, tout en y intégrant les objectifs du Grenelle de l'environnement. Il n'a cependant toujours pas été approuvé.

(2) Les schémas interrégionaux du littoral

Les schémas interrégionaux du littoral ont également été introduits par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua) qui ajoute un article 40-A à la loi Littoral.

Directement inspirés des schémas interrégionaux de massif créés par la loi Montagne, ces schémas ont pour objectif de **renforcer la dimension intercommunale d'aménagement du littoral** en incitant les conseils régionaux de régions voisines à coordonner leurs politiques.

Ces documents de nature économique et à vocation prospective veillent à la cohérence des projets d'équipement et des actions ayant une incidence sur l'aménagement ou la protection du littoral. Ils ne s'imposent pas aux autres documents de planification.

En pratique, ils n'ont jamais été mis en chantier. Le manque d'appétence des collectivités pour ce type de schémas confirme que **la gouvernance l'emporte sur la géographie dans la décentralisation de l'application de la loi Littoral** : autrement dit, une gouvernance connue, même adossée à un périmètre moins pertinent, est préférable à un périmètre parfaitement adapté au bassin géographique du littoral mais nécessitant la création d'une nouvelle enceinte de concertation.

b) L'approche pragmatique : les schémas de cohérence territoriale

A défaut de directive territoriale d'aménagement, le schéma de cohérence (SCoT) constitue, à une échelle intercommunale, le document de planification territoriale adéquat pour mettre en œuvre les dispositions de la loi Littoral. Cet outil permet de délimiter, à l'échelle d'un bassin de population, les coupures d'urbanisation et les espaces remarquables à protéger, ou encore d'apprécier la densité de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

En s'appuyant sur des retours d'expérience positifs, l'administration considère aujourd'hui que le SCoT est le seul document permettant de définir les modalités d'un aménagement équilibré sur le littoral. Elle met en avant son rôle intégrateur : le SCoT concilie des exigences contradictoires alors que les documents de rang supérieur sont généralement thématiques et correspondent à des politiques sectorielles.

L'administration souhaite ainsi **profiter de la dynamique de « grenellisation » des SCoT** pour y intégrer les notions de la loi Littoral. Vos rapporteurs considèrent également qu'il s'agit d'une opportunité à saisir et recommandent de **rendre obligatoire, dans les SCoT littoraux, la traduction de l'ensemble des dispositions particulières au littoral** : actuellement, le principe de compatibilité n'impose pas d'intégrer la totalité de ces notions dans les SCoT, d'où l'absence de certaines délimitations.

LE SCoT INTÉGRATEUR

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) a été créé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) afin de gérer de manière décentralisée l'ensemble des contraintes et des conflits d'occupation de l'espace.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II) a érigé le SCoT comme **l'unique document d'encadrement du plan local d'urbanisme (PLU) et de la carte communale**. L'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme en fixe les modalités et prévoit que le PLU doit être compatible avec le SCoT dans un délai de trois ans maximum. Il précise également que **ce n'est qu'en l'absence de SCoT que les PLU et les cartes communales doivent être compatibles avec l'ensemble des documents de rang supérieur**.

Cette démarche, qualifiée de « SCoT intégrateur », n'est pas encore aboutie et des liens juridiques directs subsistent entre le PLU et d'autres documents de rang supérieur. En conséquence, le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), en cours de discussion, renforce les obligations de mise en compatibilité des PLU avec les SCoT et prévoit que tous ces documents devront être révisés avant le 1^{er} janvier 2017 pour intégrer l'ensemble des dispositions de la loi Grenelle II.

Vos rapporteurs sont toutefois moins optimistes que l'administration sur le fait que l'achèvement de la couverture en SCoT permettra de résoudre l'ensemble des difficultés posées par la loi Littoral.

Le premier inconvénient du SCoT concerne son périmètre, qui peut être trop restreint pour permettre une vraie politique d'aménagement du littoral. La délimitation des coupures d'urbanisation et des espaces stratégiques à protéger requiert une vision d'ensemble qui dépasse les capacités d'un SCoT de 5 000 habitants, comme il en existe parfois. Dans de tels cas, le SCoT n'a pour seul effet que de reporter à un niveau supérieur les problèmes qui s'imposent au PLU, sans fournir les leviers qui permettraient d'y apporter une véritable réponse.

L'autre inconvénient majeur du SCoT est celui de sa portée juridique incertaine. Contrairement aux DTA et DTADD, le code de l'urbanisme est muet sur la vocation éventuelle du SCoT à préciser les notions de la loi Littoral. En d'autres termes, le juge administratif peut librement continuer à imposer son interprétation, en dépit des spécifications du SCoT. En ce qui concerne les DTA, la marge de manœuvre du juge est

plus étroite puisque ces directives ont un pouvoir « *d'adaptation à des particularités géographiques locales* » reconnu par le Conseil constitutionnel sur le fondement d'une habilitation législative explicite.

En pratique, le SCoT n'a connu pour le moment qu'un succès mitigé sur le littoral, en dépit d'un principe contraignant de constructibilité limitée. Au 1^{er} janvier 2013, sur 1212 communes littorales, seulement 546 sont couvertes par un SCOT et 5 par un schéma directeur en cours de révision. **L'administration a engagé une démarche pédagogique pour favoriser la mise en conformité des SCOT littoraux** avec les dispositions de la loi Littoral, en prévoyant notamment un accompagnement financier pour les SCoT ruraux et une mobilisation du réseau des DDTM, recommandée par l'audit de 2012. Vos rapporteurs saluent cet effort mais il est encore trop tôt pour en mesurer l'impact réel.

LE PRINCIPE DE CONSTRUCTIBILITÉ LIMITÉE EN L'ABSENCE DE SCoT

En instaurant les SCoT, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a également posé un principe de constructibilité limitée, qui auparavant n'existait qu'en l'absence de plan d'occupation des sols (POS).

L'article L. 122-2 du code de l'urbanisme précise qu'en l'absence de SCoT, les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants **ou à moins de quinze kilomètres de la mer** ne peuvent pas modifier ou réviser leur PLU en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone naturelle ou une nouvelle zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002. Une dérogation peut être accordée par le préfet ou, jusqu'au 31 décembre 2016, par l'établissement public en charge du SCoT lorsqu'un schéma est en cours d'élaboration.

L'objectif de cette « règle des quinze kilomètres » est de développer la couverture territoriale en SCoT, en réduisant les possibilités d'urbanisation nouvelle pour les collectivités qui ne sont pas couvertes par ce document. Pour en renforcer la portée, le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) prévoit son extension à l'élaboration des PLU et des cartes communales : en l'état actuel du droit, la règle des quinze kilomètres ne s'applique en effet qu'aux seules modifications de PLU existants.

c) L'approche intégrée : les schémas de mise en valeur de la mer et les documents stratégiques de façade

Avec plus de la moitié de ses articles concernant l'eau, la loi Littoral a entendu dès le départ s'inscrire dans la perspective d'une gestion intégrée de l'interface terre-mer. **Les dispositifs mis en place n'ont toutefois pas eu les effets escomptés, en raison de difficultés de gouvernance** : l'articulation entre un domaine public maritime qui relève de la compétence de l'État et la gestion de l'urbanisme qui relève de la compétence des collectivités peine à

s'imposer. La situation pourrait néanmoins évoluer rapidement, avec la mise en place d'une Stratégie nationale de la mer et du littoral (SNML).

(1) Les schémas de mise en valeur de la mer

Les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) ont été introduits par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre) pour succéder aux schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer (SAUM). Leur rôle a ensuite été renforcé par la loi Littoral. Ces documents **définissent les conditions de compatibilité des usages sur une portion terre-mer** : ils précisent et organisent la vocation des espaces concernés, arbitrent les conflits d'usages et proposent des mesures pour y remédier.

Élaborés par l'État, propriétaire et gestionnaire du domaine public maritime, ils lui permettent d'imposer des prescriptions, y compris sur les espaces terrestres attenants, dès lors qu'elles sont nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral. Leur approbation par décret en Conseil d'État leur confère **les mêmes effets juridiques qu'une DTA**.

En pratique, l'État peine à élaborer ces schémas. **Seulement quatre d'entre eux ont été approuvés sur les onze projetés** : le bassin de Thau (1995), le bassin d'Arcachon (2004), le golfe du Morbihan (2006) et le Trégor-Goëlo (2007). Cet échec a été dénoncé par le sénateur Patrice Gélard qui, dans son rapport précité de 2004, suggère de simplifier la procédure d'adoption des SMVM et d'en modifier le pilotage.

En réponse à ces difficultés, l'article 235 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (loi DTR) a **décentralisé l'élaboration des SMVM et offert la possibilité d'intégrer dans les SCoT des « chapitres individualisés valant SMVM »**. Leur **approbation est également déconcentrée** : le SMVM est approuvé par arrêté préfectoral après enquête publique. La loi maintient cependant en parallèle la possibilité d'élaboration des SMVM par l'État.

Ce nouveau dispositif ne rencontre pas davantage de succès que le précédent : **seul le SCoT du bassin de Thau, en cours de révision, devrait comprendre un chapitre individualisé valant SMVM**. Plusieurs raisons expliquent le manque d'appétence des élus pour cette formule :

- l'interface terre-mer pertinente pour l'élaboration d'un SMVM ne coïncide pas nécessairement avec le périmètre d'un SCoT ;

- les cabinets d'études sont incités à proposer une élaboration en deux temps, d'abord le SCoT puis le chapitre individualisé, afin de prolonger leur mission de conseil auprès des collectivités ;

– surtout, **les élus ont une approche terrestre du littoral** : ils sont moins habitués à traiter les questions relatives à la mer, perçues comme un facteur de complexité supplémentaire ;

– l'État est lui-même réticent à laisser les collectivités s'approprier la gestion du domaine public maritime : le chapitre individualisé lui sert de prétexte pour orienter l'élaboration du SCoT, ce qui suscite la méfiance des élus.

(2) Les documents stratégiques de façade

Dans le cadre de la politique maritime intégrée (PMI) et des démarches de gestion intégrée des zones côtières (GIZC), un mouvement d'ensemble se dessine désormais au niveau national et européen, susceptible d'entraîner **un profond renouvellement de la gouvernance du littoral**.

LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES

Depuis le début des années 2000, se développent des initiatives en faveur d'une gestion intégrée des zones côtières (GIZC), issue de préconisations aussi bien internationales¹ que communautaires².

Cette démarche tend à promouvoir la mise en œuvre de politiques globales et coordonnées sur le littoral, notamment pour **gérer les conflits d'usages à l'interface terre-mer**. Il s'agit ainsi de rechercher une coordination des politiques sectorielles, de définir un périmètre d'action adapté et d'associer l'ensemble des acteurs concernés.

Cette modalité de gestion, dans laquelle les collectivités tiennent une place prépondérante, **ne repose pas pour autant sur un outil institutionnel spécifique** et se décline davantage au gré des projets locaux.

En France, le Grenelle de l'environnement et le Grenelle de la mer ont réaffirmé la nécessité de soutenir cette approche, en la replaçant dans une perspective nationale. **La définition d'une Stratégie nationale de la mer et du littoral³ (SNML) est prévue pour 2014**. Révisée tous les six ans, elle doit ensuite être déclinée dans des documents stratégiques de façade (DSF) puis en documents stratégiques locaux, qui constituent le cahier des charges des projets de GIZC.

¹ Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro en 1992 et Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002.

² Recommandation européenne du 30 mai 2002, livre bleu d'octobre 2007, directive cadre « stratégie pour le milieu marin » du 17 juin 2008, lignes directrices pour une approche intégrée de la politique maritime du 26 juin 2008, conférence ministérielle du 8 octobre 2012 à Limassol.

³ Décret n° 2012-219 du 16 février 2012 relatif à la stratégie nationale pour la mer et le littoral et aux documents stratégiques de façade, codifié aux articles R. 219-1 et suivants du code de l'environnement.

Le contexte actuel d'élaboration de la Stratégie nationale de la mer et du littoral (SNML) est favorable à la relance d'une politique intégrée d'aménagement du littoral. **La mise en œuvre des différents volets de la loi Littoral entre naturellement dans les thèmes traités par la SNML** : l'article R. 219-1-1 du code de l'environnement reprend d'ailleurs peu ou prou les objectifs de la loi Littoral tels qu'ils figurent à l'article L. 321-1 du même code.

Vos rapporteurs se sont interrogés sur l'opportunité de **confier aux futurs documents stratégiques de façade (DSF), le pouvoir de préciser et d'adapter les notions de la loi Littoral**, à l'instar des anciennes DTA. En l'état actuel du dispositif, ils ne recommandent pas cette solution. Le Conseil maritime de façade est conçu comme une chambre de réflexion, et non comme une instance de décision. Lui confier l'élaboration de documents chargés d'interpréter la loi Littoral, à une échelle de gouvernance que personne ne maîtrise, laisse planer le risque que ces futurs DSF soient mort-nés.

En revanche, ils considèrent qu'il est **aujourd'hui inévitable d'impliquer le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) dans la résolution des difficultés d'application de la loi Littoral**. Chambre de réflexion et de concertation, ce dernier n'a pas vocation à jouer un rôle opérationnel dans l'élaboration des documents de planification stratégique, mais pourrait être sollicité en tant qu'arbitre. Sa composition garantit son impartialité.

LE CONSEIL NATIONAL DE LA MER ET DES LITTORAUX (CNML)

Le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) a été créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II), en application des recommandations du Grenelle de la mer. Il est le **successeur de l'ancien Conseil national du littoral (CNL)**, créé par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (loi DTR).

Le CNML est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre chargé de la mer. Il est **composé à parité, d'une part, de membres du Parlement et de représentants des collectivités territoriales des façades maritimes de métropole et d'outre-mer, d'autre part, des représentants des milieux socioprofessionnels et de la société civile, représentatifs des activités et des usages du littoral**.

Instance de réflexion stratégique, le CNML constitue un lieu de débats et d'échanges d'expériences, de concertation et d'observation. Il participe notamment aux travaux de prospective, d'observation et d'évaluation conduits sur le littoral, aux niveaux européen, national et interrégional.

Par rapport à l'ancien CNL, il dispose d'attributions plus étendues qui pourront lui permettre d'exercer une influence sensible. Le décret n° 2011-637 du 9 juin 2011 relatif aux attributions, à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la mer et des littoraux lui confie notamment un rôle-clé de proposition auprès du Gouvernement : le CNML définit les objectifs et actions nécessaires pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la mer et des littoraux, dans une perspective de gestion intégrée des zones côtières. Le CNML est ainsi le **partenaire central de la concertation sur la stratégie nationale de la mer et du littoral (SNML)**.

Officiellement installé le 18 janvier 2013, il n'a pas encore eu la possibilité de jouer un rôle décisif sur ce sujet.

3. Un retour à l'esprit initial de la loi : les chartes régionales d'aménagement du littoral

L'objectif de vos rapporteurs n'était pas de créer un nouveau dispositif, qui viendrait surcharger l'architecture des documents d'urbanisme. Néanmoins, après avoir analysé l'ensemble des possibilités, il semble qu'**il manque toujours un outil d'interprétation de la loi Littoral** qui permette de résoudre ses éventuelles difficultés d'application.

Ils proposent donc **d'introduire des chartes régionales d'aménagement du littoral (CRAL)**, qui ne sont rien d'autre qu'une version moderne des prescriptions régionales prévues en 1986. En d'autres termes, **il s'agit de revenir à l'esprit initial de la loi Littoral**, adoptée à l'unanimité sur la base d'un équilibre subtil construit autour de sa territorialisation.

Concrètement, ces chartes sont **un document simple et isolé dont l'unique vocation est de décliner à l'échelle régionale l'interprétation de la totalité des dispositions particulières au littoral** énoncées aux articles L. 146-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme. L'objectif est d'éviter que ces CRAL ne soient conditionnées à d'autres enjeux susceptibles d'en freiner l'adoption, comme c'est le cas, par exemple, pour le PADDUC.

Afin de ne pas créer de contrainte inutile, **ce dispositif est optionnel** : il ne s'impose en pratique que dans les territoires désirant s'en saisir, lorsque l'application de la loi Littoral est mal vécue par un nombre suffisant de communes qui y sont soumises. En revanche, pour en garantir l'effet utile, **sa portée juridique doit être identique à celle d'une DTA** : vos rapporteurs suggèrent que l'article L. 146-1 dispose explicitement que les CRAL « *peuvent préciser les modalités d'application* » des dispositions particulières au littoral.

L'élaboration et l'adoption de ces chartes sont nécessairement décentralisées. Il s'agit de responsabiliser les élus locaux qui sont eux-mêmes chargés de dialoguer et de proposer une réponse équilibrée aux difficultés qu'ils rencontrent. La connaissance du terrain est en effet un

facteur-clé de succès en matière d'application de la loi Littoral, pour laquelle le principe de subsidiarité a depuis longtemps été perdu de vue.

En pratique, **la procédure serait conduite sous la responsabilité du Conseil régional**. Certes, le découpage administratif des régions ne correspond pas nécessairement aux grands ensembles territoriaux qui caractérisent le littoral, mais il présente le double avantage d'englober un périmètre suffisamment large pour une interprétation géographique et de s'appuyer sur une structure de gouvernance connue. En outre, il est raisonnable de penser que les régions sont aujourd'hui suffisamment mûres pour assumer ce rôle, alors que les services de l'État eux-mêmes s'organisent de plus en plus à l'échelon régional.

Cependant, pour conserver une interprétation cohérente de la loi Littoral et éviter toute dérive, **vos rapporteurs préconisent un garde-fou à l'échelle nationale** : ils suggèrent de confier ce rôle au Conseil national de la mer et des littoraux (CNML). Ce dernier ne serait en aucun cas chargé d'élaborer les CRAL, mais simplement d'arbitrer les conflits potentiels et les divergences d'interprétation.

LA PROCÉDURE D'ADOPTION DES CHARTES RÉGIONALES D'AMÉNAGEMENT DU LITTORAL PROPOSÉE PAR VOS RAPPORTEURS

L'élaboration des CRAL est mise en œuvre par le conseil régional à son initiative ou lorsqu'il est saisi de cette demande par au moins 30 % des communes littorales de la région. Le conseil régional associe étroitement l'ensemble des acteurs concernés, au premier rang desquels figure l'État. Leur avis est également obligatoire avant que le projet ne soit soumis à enquête publique

Un mécanisme de délégation est prévu pour l'élaboration du projet de charte, afin de permettre de s'appuyer sur des structures déjà existantes, comme par exemple le groupement d'intérêt public (GIP) Littoral Aquitain.

La charte ne peut être approuvée que sur avis conforme du Conseil national de la mer et du littoral, qui joue le rôle d'un garde-fou impartial. Il permet notamment de conserver une vision d'ensemble, et le cas échéant d'harmoniser les chartes entre régions voisines ou appartenant à une même façade maritime. Le Conseil national de la mer et du littoral se prononce également sur la manière dont la charte s'articule avec les dispositions d'une directive territoriale d'aménagement (DTA) prescriptive, pour les communes concernées par une superposition de leurs périmètres respectifs.

Afin d'éviter tout enlisement, le projet de charte doit être présenté au Conseil national de la mer et du littoral dans un délai de trois ans suivant la décision de son élaboration. Une fois approuvée, la charte régionale d'aménagement est opposable aux documents d'urbanisme de rang inférieur (SCoT, PLU) dans un rapport de compatibilité.

Les chartes régionales d'aménagement sont soumises à évaluation environnementale. Elles sont également soumises aux dispositions du code de l'environnement relatives à la participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

B. ALLÉGER LA CHARGE CONTENTIEUSE

Les travaux de vos rapporteurs se sont déroulés dans le cadre d'**une forte actualité en matière de contentieux de l'urbanisme et de lutte contre les recours malveillants**. Les mesures récemment adoptées répondent à de nombreuses attentes exprimées par les élus et les particuliers face à un contentieux sclérosant.

1. Anticiper le recours au juge en amont

a) La motivation des documents d'urbanisme

La plupart des difficultés pourraient être évitées par une meilleure justification des choix de zonage et des délimitations opérés dans les PLU et les SCoT.

L'audit de 2012 signale ainsi que *« les effets d'arbitrage des dispositions particulières au littoral par les jurisprudences seraient réduits par une meilleure justification des aménagements projetés, notamment au regard de leur localisation (examen de solutions alternatives), et cela très en amont, aux différentes échelles de planification. C'est bien ce à quoi doivent logiquement répondre les documents d'urbanisme, et tout particulièrement les SCoT. »*

Ce travail de motivation et d'explication s'inscrit dans une inspiration anglo-saxonne du droit du littoral. Il permet notamment au juge d'apprécier *in concreto* la nature et l'objectif des choix opérés : si la jurisprudence est correctement prise en compte dans les documents d'urbanisme, le juge se limite à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, beaucoup plus souple. Cette démarche permet également d'éviter les annulations fréquentes de PLU pour vice de procédure, en raison d'une insuffisante motivation des conclusions du commissaire enquêteur.

De nombreux élus bretons se félicitent d'avoir appliqué cette méthode et leur exemple est désormais suivi dans d'autres régions (notamment Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon).

b) Ressusciter les commissions de conciliation

Pour éviter que les élus aient le sentiment d'être pris par surprise à l'occasion d'un recours contentieux, une instance de concertation est indispensable au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) prévoit de **moderniser la commission de conciliation**. Les **associations agréées de protection de l'environnement y joueraient un nouveau rôle** : elles compteraient un représentant parmi les personnalités

qualifiées désignées par le préfet et **la saisine de la commission leur serait ouverte.**

LES COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES DE CONCILIATION

Les commissions de conciliation en matière d'élaboration des documents d'urbanisme ont été créées dans chaque département par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre). Leur régime juridique est défini à l'article L. 121-6 du code de l'urbanisme.

Elles ont pour principal objet de **rechercher des solutions aux conflits qui peuvent survenir** entre les personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme, ce rôle ayant été précédemment joué par le préfet. La commission de conciliation n'est cependant pas un organe d'arbitrage et n'a pas de pouvoir de décision puisqu'elle **formule de simples propositions.**

En pratique, **ces commissions n'ont jamais joué le rôle espéré** au moment de l'adoption des lois de décentralisation. La plupart du temps, les préfets et élus locaux préfèrent discuter directement entre eux les arrangements possibles.

Le cadre procédural de ces commissions est renforcé dans le projet de loi ALUR. Les parties intéressées, comme les associations agréées de protection de l'environnement, sont entendues à leur demande. Afin d'en renforcer le rôle préventif, **la saisine porte non seulement sur le document d'urbanisme approuvé, mais également sur le projet de document d'urbanisme arrêté.** Dans ce dernier cas, les propositions de la commission sont jointes au dossier d'enquête publique.

Le délai de remise des propositions est également raccourci à un mois au lieu de deux. Puis, l'EPCI compétent ou la commune disposent à leur tour d'un mois pour préciser les suites données à ces propositions. Lorsque la commission est saisie du document d'urbanisme approuvé, la saisine interrompt le délai de recours contentieux jusqu'à la réponse de la commune ou de l'EPCI compétent.

En pratique, cette procédure précontentieuse a surtout pour avantage d'**obliger les collectivités à expliquer les choix opérés dans leurs documents d'urbanisme.** Il ne s'agit pas pour autant d'en faire une condition de recevabilité préalable à tout recours devant le juge.

2. Maîtriser les effets du contentieux en aval

Plusieurs dispositions existent déjà pour limiter les recours abusifs devant la juridiction administrative. En particulier, l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'une association (au sens générique) n'est

recevable à agir que si le dépôt de ses statuts en préfecture est intervenu avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. Il s'agit d'éviter la constitution opportuniste d'associations de riverains destinées à déposer des recours en série contre un projet donné.

Les associations environnementales échappent cependant à cette règle, puisqu'elles sont généralement constituées de longue date. **Leur intérêt à agir est reconnu à travers l'agrément que leur délivre l'État** : elles bénéficient de la présomption que leurs recours obéissent, par principe, à un motif d'intérêt général.

Vos rapporteurs ont envisagé un temps **durcir les critères de cet agrément** : ce travail a néanmoins déjà été effectué en grande partie à la suite du Grenelle de l'environnement¹ et n'a pas encore eu le temps de produire tous ses effets. Le rapport des sénateurs Laurence Rossignol et Louis Nègre² en fait une analyse plus approfondie, et signale que les marges de manœuvre sont désormais limitées en matière d'agrément.

L'AGRÈMENT DES ASSOCIATIONS ENVIRONNEMENTALES

L'agrément des associations au titre de la protection de l'environnement est défini aux articles L. 141-1 et R. 141-2 du code de l'environnement. Il constitue la **reconnaissance par l'État d'un engagement effectif et durable dans ce domaine**. C'est pourquoi les associations doivent justifier, sur une période de trois ans précédant le dépôt de la demande, de plusieurs conditions fondamentales et cumulatives concernant leur objet statutaire, la nature, la réalité et le caractère public de leur activité, et le nombre de leurs membres.

La piste financière a également été évoquée mais elle pose de sérieuses difficultés juridiques. Plusieurs amendements parlementaires et propositions de loi ont tenté, au cours des dernières années, d'**introduire une obligation de consignation** pour pouvoir déposer un recours contre un permis de construire, mais **ce dispositif se heurte au principe du droit au recours** consacré notamment par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Une autre possibilité serait de **relever le montant de l'amende pour requête abusive**, actuellement plafonnée à 3 000 euros par l'article R. 741-12 du code de justice administrative : l'efficacité de cette solution est *de facto* limitée par l'utilisation parcimonieuse qu'en fait le juge administratif, ce qui lui ôte tout caractère dissuasif.

¹ Décret n° 2011-832 du 12 juillet 2011 relatif à la réforme de l'agrément au titre de la protection de l'environnement et à la désignation des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein de certaines instances.

² Rapport d'information n° 290 (2012-2013) de Laurence Rossignol et Louis Nègre, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 23 janvier 2013

Au final, les marges de manœuvre résident surtout dans **l'encadrement de l'intérêt pour agir et l'optimisation de la procédure contentieuse**. Plusieurs réformes ont été engagées en ce sens à la suite du rapport Labetoulle. Vos rapporteurs souscrivent pleinement à ces améliorations bienvenues.

LE RAPPORT LABETOULLE

Le rapport intitulé Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre, issu des travaux du groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, président honoraire de la section du contentieux du Conseil d'État, a été remis à la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement le 25 avril 2013.

Le groupe de travail souligne dès l'introduction que les recours malveillants sont d'abord le **symptôme de l'inflation normative** qui affecte l'ensemble de notre droit positif. Néanmoins, des marges de progrès sont identifiées, qu'il s'agisse de la **réduction des délais de jugement** en matière d'urbanisme ou de l'adaptation des outils mis à la disposition du juge pour **sanctionner les recours abusifs et en limiter les effets réels**.

Pour autant, il ne s'agit pas de porter atteinte au **droit au juge**, ni d'affaiblir **l'effectivité des règles d'urbanisme**. Le groupe de travail veille également à ne pas accentuer, sans justification solide, le particularisme déjà très marqué du contentieux de l'urbanisme, afin de ne pas alourdir le travail des juridictions.

Sur les **sept propositions concrètes** formulées dans ce rapport, six ont d'ores et déjà été reprises au niveau législatif et réglementaire. Seule reste en suspens la question du **recentrage de l'action en démolition** sur son objet premier.

a) L'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme

(1) Clarifie les règles de l'intérêt pour agir

Le requérant n'est fondé à agir que si les travaux projetés « *sont de nature à **affecter directement** les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien* » qu'il détient ou occupe régulièrement ou pour lequel il bénéficie d'un avant-contrat (art. L. 600-1-2 du code de l'urbanisme).

L'intérêt à agir s'apprécie désormais **au jour du dépôt de la demande d'autorisation de construire** en mairie, afin d'éviter qu'il ne soit constitué artificiellement, par exemple par une location d'immeuble dans le voisinage de la construction projetée dès que l'autorisation accordée est portée à connaissance du public (art. L. 600-1-3 du code de l'urbanisme).

- (2) Organise un mécanisme de régularisation en cours d'instance à l'initiative du juge

Le juge dispose de la faculté de prononcer l'**annulation partielle de l'autorisation de construire** et peut enjoindre le bénéficiaire de **régulariser la partie illégale** dans un délai qu'il fixe (art. L. 600-5 du code de l'urbanisme).

Le juge peut **surseoir à statuer** lorsque l'illégalité d'un permis est susceptible d'être régularisée par la voie d'un permis modificatif (art. L. 600-5-1 du code de l'urbanisme).

- (3) Permet au défendeur à l'instance de présenter des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire

Il est désormais donné pouvoir au juge de **prononcer des dommages-intérêts** contre l'auteur du recours lorsque le bénéficiaire a subi un préjudice excessif (art. L. 600-7 du code de l'urbanisme).

- (4) Encadre le régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance

Afin de décourager les chantages, il est fait **obligation d'enregistrer auprès des services fiscaux les transactions ayant pour objet le désistement à l'instance en contrepartie d'une somme d'argent** ou de l'octroi d'un avantage en nature. À défaut, les sommes versées peuvent faire l'objet d'une action en répétition de l'indu dans un délai de cinq ans (art. L. 600-8 du code de l'urbanisme).

b) Le décret du 1^{er} octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme

- (1) Introduit une procédure de cristallisation des moyens

L'une des causes de l'allongement des délais d'instruction des recours contentieux devant le juge administratif réside dans le fait que les requérants égrènent les différents moyens qu'ils soulèvent au fil des mois.

Pour contrer cette pratique, le décret du 1^{er} octobre 2013 donne la faculté au juge statuant sur un recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, saisi d'une demande en ce sens, de **fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne pourront plus être invoqués** (art. R. 600-4 du code de l'urbanisme).

- (2) Élargit la compétence en premier et dernier ressort des tribunaux administratifs

Afin d'accélérer le traitement des contentieux, les tribunaux administratifs deviennent compétents en premier et dernier ressort **pour connaître des recours contre les permis de construire, introduits entre le 1^{er} décembre 2013 et le 1^{er} décembre 2018**, dans les communes sur le territoire desquelles est applicable la taxe annuelle sur les logements vacants, c'est-à-dire les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements (art. R. 811-1-1 du code de justice administrative).

Sur ce point, le décret s'éloigne de la proposition du rapport Labetoulle qui préconisait de confier aux cours administratives d'appel compétence en premier et dernier ressort pour connaître des recours dirigés contre les opérations immobilières les plus importantes.

- c) Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)*

Pour éviter au maximum que l'intégralité du travail nécessaire à l'élaboration d'un PLU soit remise en cause pour une question de procédure ou une irrégularité qui ne concernerait qu'une seule partie du document, un article L. 600-7 est créé dans le code de l'urbanisme, en coordination avec une modification du code de la justice administrative, afin d'y insérer deux nouveaux dispositifs.

- (1) Un sursis à statuer en cas de vice de forme ou de procédure

Le juge administratif peut **surseoir à statuer pour permettre à l'EPCI concerné de régulariser la situation en cours d'instance**. Cette possibilité n'est ouverte que si l'illégalité a eu lieu après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Elle peut également concerner un vice de fond, si celui-ci peut être rectifié dans le cadre d'une procédure de modification du PLU (art. L. 123-13-1 à L. 123-13-3 du code de l'urbanisme).

Le juge administratif fixe lui-même un délai limite pour la régularisation. Une fois celle-ci effectuée, elle est notifiée au juge qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

(2) Une annulation partielle du PLU

La divisibilité du PLU permet au juge de **limiter la portée de l'annulation qu'il prononce à certaines de ses composantes**¹, sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte aux orientations du PADD.

C. INTÉGRER LES NOUVEAUX DÉFIS

Le littoral est un élément dynamique et en constante évolution, sous l'effet de divers phénomènes marins (houles, marées, courants), climatologiques (précipitations, vents violents, gel) et anthropiques. Les événements récents (tempête Xynthia, inondations dans le Var) et une meilleure connaissance scientifique des impacts du changement climatique invitent à développer une nouvelle réflexion en matière d'aménagement du littoral pour mieux anticiper et prendre en compte les risques naturels. **L'urbanisation du bord de mer n'est pas seulement une question de protection du paysage, mais également un enjeu de sécurité publique.**

1. L'évolution du trait de côte

La politique de gestion du trait de côte a profondément évolué au cours des dernières années, passant d'une vision contrainte à une démarche plus environnementale, privilégiant l'anticipation, des interventions de défense contre la mer plus douces et une meilleure connaissance des systèmes naturels.

a) Une érosion du littoral à géométrie variable

L'érosion des côtes est un phénomène naturel que l'on observe partout dans le monde. **En France, l'érosion touche le quart des côtes (soit 1 720 km)** tandis que près de la moitié des côtes sont jugées stables (3 110 km). Le trait de côte évolue différemment selon la nature du site concerné :

– les côtes sableuses représentent deux tiers de l'ensemble des côtes érodées et reculent sur la moitié de leur linéaire (soit 1 150 km) ;

¹ Plan de secteur, dispositions relatives à l'habitat ou aux déplacements des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou nouveau programme d'orientations et d'actions (POA).

- les côtes rocheuses sont généralement plus résistantes : un cinquième de leur linéaire s'érode, principalement les roches sédimentaires comme les falaises calcaires ;

- les côtes vaseuses (vasières, estuaires et marais maritimes) progressent dans les deux tiers des cas (soit 370 km).

En conséquence, la part du littoral naturel en recul est très variable sur le littoral métropolitain : elle est faible (<10 %) en Corse et en Ile-et-Vilaine ; elle est par contre très forte (>70 %) dans le Pas-de-Calais, en Seine-Maritime, dans le Calvados et dans le Gard.

L'érosion du littoral peut également être accentuée par les activités humaines : aménagements sur les rivières bloquant l'apport de sédiments continentaux, constructions sur le littoral limitant les courants et les flux solides, extraction de granulats. En particulier, **la plupart des aménagements côtiers réalisés par le passé pour lutter contre l'érosion (digues, épis rocheux) ont eu des effets contreproductifs**. Les déséquilibres du transport sédimentaire qu'ils induisent accentuent parfois l'érosion et augmentent la vulnérabilité des territoires aux risques littoraux.

b) Le recul stratégique des activités menacées

Pour anticiper l'impact de l'érosion sur les populations et les biens, le Grenelle de la Mer a recommandé d'approfondir une option jusqu'à présent peu mise en œuvre en France : l'organisation du recul stratégique des activités implantées en bordure de rivage.

La loi Littoral peut constituer un obstacle à la mise en œuvre de cette stratégie. Ainsi, le principe d'extension limitée est susceptible d'empêcher la relocalisation dans les espaces proches du rivage de certaines constructions directement menacées par le risque d'érosion. Or il s'agit parfois de bâtiments commerciaux dont l'activité est directement liée à la proximité de l'eau : leur relocalisation dans l'arrière-pays n'est pas compatible avec la poursuite de l'activité économique.

Selon l'ampleur du phénomène, l'introduction d'une disposition dérogatoire à l'article L. 146-4 pourrait être envisagée, afin de **lever temporairement les contraintes de la loi Littoral pour les opérations de recul stratégique**. En plus de nécessaires garde-fous procéduraux, plusieurs principes devraient être respectés pour éviter tout détournement :

- le régime ne concernerait qu'une opération d'aménagement globale visant à transférer au maximum la surface des constructions menacées : en aucun cas des constructions individuelles ne pourraient en bénéficier ;

- la destination des bâtiments devrait être rigoureusement identique : il ne s'agit pas d'en profiter pour transformer des petits commerces en hôtels de luxe ou villas somptueuses ;

- les nouvelles constructions ne devraient elles-mêmes pas être vulnérables au regard des risques prévisibles.

Mais **un statut pour la zone libérée devra être préalablement trouvé**. Elle pourrait être déclarée totalement inconstructible en raison de sa vulnérabilité. Des précisions devront cependant être apportées sur les modalités du transfert de propriété (au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour un euro symbolique par exemple), le changement de destination ou le financement des opérations de destruction et de renaturation du site.

Pour le moment, vos rapporteurs préconisent de s'en tenir à la mise en œuvre d'une démarche itérative d'expérimentation et d'ajustement. Dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) a lancé, en décembre 2012, un appel à projets sur la relocalisation des activités dans les territoires fortement menacés par les risques littoraux d'un montant de 600 000 € sur deux ans. Son objectif est d'encourager, dans les collectivités locales intéressées, la mise en œuvre de démarches pilotes de relocalisation des activités et des biens.

Cinq projets ont été retenus pour leur pertinence et leur engagement avec les différents partenaires locaux. Sur la base des enseignements de ces projets, **un guide national sera élaboré proposant des éléments méthodologiques et de doctrine concernant la mise en œuvre de la relocalisation des activités et des biens.**

LES CINQ TERRITOIRES RETENUS DANS L'APPEL À PROJETS SUR LA RELOCALISATION DES ACTIVITÉS

- Le site de Vias porté par les communes de Vias, Portiragnes, et la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée.

Le projet concerne un site occupé par de l'habitat en majorité précaire et des campings. Il est soumis à des aléas importants d'érosion, de submersion et d'inondation. Il s'agit d'un projet de recomposition spatiale et de valorisation du littoral fondé sur un projet de co-construction avec la population, parallèlement à un important programme de gestion raisonnée du littoral en cours d'élaboration.

- Le site d'Ault porté par la commune et le syndicat mixte Baie de Somme - Grand littoral Picard.

Le projet se situe à la rencontre entre la baie de Somme poldérisée et les falaises monumentales de la Picardie, en continuité de celles du pays Cauchois. Face à l'aléa inévitable d'un recul de 30 à 70 cm par an, après de grandes opérations de lutte contre la mer, la collectivité décide d'inscrire la démarche de relocalisation des biens affectés dans la dynamique urbaine en cours : programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) validé, élaboration d'un PLU et d'un SCoT en cours, zone d'aménagement concerté (ZAC) approuvée, démolition du casino menacé, requalification du centre bourg.

- Le site de la plaine du Ceinturon porté par la ville de Hyères dans le département du Var.

Le projet concerne principalement la relocalisation d'une route littorale en front d'une plaine alluviale constituée d'emprises diverses inondables (aéroport, lotissements, zones d'activités, terrains agricoles...). Ce territoire emblématique comprend des enjeux environnementaux s'avérant particulièrement importants.

- Trois sites portés par le groupement d'intérêt public (GIP) Littoral Aquitain avec les communes de Lacanau, la Teste-de-Buch et Labenne.

Le GIP a mobilisé pour la mise en œuvre de la gestion du trait de côte sur tout le littoral Aquitain une démarche particulière « pilote » avec une méthode spécifique qu'il souhaite appliquer dans le cadre de l'appel à projets sur trois sites aux problématiques diverses et dont la réflexion se positionne délibérément sur une anticipation du phénomène de l'érosion dunaire : anticipation urbaine pour Lacanau, aménagement paysager et touristique pour la Teste-de-Buch, et adaptation d'un plan plage MIACA (Mission d'Aménagement de la Côte Aquitaine) pour Labenne.

- Les sites de Bovis et de Pointe-à-Bacchus portés par la ville de Petit-Bourg en Guadeloupe, avec la Communauté d'Agglomération Nord Basse Terre et l'agence des 50 pas géométriques.

Ces côtes littorales à petites falaises sont soumises à de nombreux aléas, importants et immédiats ; elles connaissent également une occupation par de l'habitat divers. Le projet de relocalisation devra articuler l'ensemble des actions de la municipalité en cours, comme le projet de recomposition urbaine (PRU) qui tente la densification des quartiers à proximité du centre-bourg.

Source : MEDDE

A l'occasion de l'élaboration du guide national, **vos rapporteurs souhaitent que soient exhaustivement énumérées les difficultés posées par la loi Littoral pour la relocalisation des activités dans les cinq territoires concernés**, afin de mieux évaluer l'intérêt et l'impact d'une modification législative. Ces expérimentations sont également l'occasion de développer des stratégies multirisques, pour mieux articuler la gestion des risques d'érosion et de submersion.

2. Les submersions marines

Les submersions marines sont des inondations temporaires de la zone côtière par les eaux d'origine marine. Leur origine est liée à une

élévation temporaire du niveau de la mer et à son état d'agitation. Étant données les conséquences prévisibles de la hausse du niveau des mers liée au réchauffement climatique, il est nécessaire de prendre conscience de la montée en charge de cette nouvelle réalité de la politique d'aménagement du littoral.

À terme, **la prévention des risques naturels liés aux submersions marines pourrait légitimement figurer au rang des objectifs énoncés au 2° de l'article L. 321-1 du code de l'environnement**, au même titre que la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, ou la préservation des sites et paysages et du patrimoine.

Un dispositif contraignant pourrait également être mis en œuvre :

- en intégrant le risque de submersion marine dans la détermination de la capacité d'accueil ;
- en imposant une obligation pour les SCoT et les PLU d'interdire toute urbanisation nouvelle dans les espaces soumis à un risque d'inondation, sous réserve d'exceptions pour les activités économiques et services publics exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Sans nier l'impératif de protection et de sécurité des populations, **vos rapporteurs souhaitent éviter toute interprétation maximaliste du principe de précaution**. Dans le contexte actuel, des dispositions trop contraignantes seraient en effet contreproductives :

- une nouvelle réglementation ajouterait de la complexité, alors qu'il suffirait que toutes les prescriptions des plans de prévention des risques littoraux (PPRL) soient effectivement appliquées ;
- l'ajout d'un objectif de prévention des risques d'inondation ne manquerait pas d'ouvrir une brèche supplémentaire de contentieux qui pèserait encore davantage sur l'urbanisme littoral.

Ainsi, il serait préférable de privilégier une approche progressive et volontaire, en proposant d'abord aux communes qui le souhaitent, de se donner les moyens d'une démarche de prévention efficace.

a) L'extension de la bande des 100 mètres

La loi Littoral n'aborde la question des submersions marines que de manière indirecte, à travers le prisme de l'érosion des côtes. L'article L. 146-4-III prévoit en effet que « *le PLU peut étendre la largeur de la bande littorale au-delà de 100 mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient* ».

Cette possibilité est certes inexploitée. Néanmoins, pour ne pas fermer la porte à une collectivité qui souhaiterait prendre des mesures spécifiques de prévention, vos rapporteurs préconisent d'**ajouter un**

troisième motif d'extension de la bande littorale, pour les risques naturels liés aux submersions marines.

b) L'opposabilité des modèles numériques de terrain

Les cartes de submersibilité servant de référence pour l'élaboration des zonages sont parfois insatisfaisantes sur le plan méthodologique, de l'aveu-même de certaines DDTM qui les utilisent. Elles s'appuient sur des données peu précises et des règles arbitraires du type « maximum des marées centennales + 50 cm de protection supplémentaire » au fondement scientifique discutable. Elles ne distinguent pas non plus les côtes rocheuses des côtes sablonneuses, alors que le sable ralentit nettement la vitesse de pénétration des eaux. Ces cartes conduisent ainsi à prendre des précautions excessives : en appliquant de telles règles aux Pays-Bas, une grande partie de leur territoire ne pourrait plus être urbanisée.

Par conséquent, **vos rapporteurs recommandent de généraliser progressivement l'utilisation de modèles numériques de terrain.** Combinées à des études dynamiques prenant en compte la profondeur de pénétration des eaux, les cartes altimétriques établies par laser aéroporté (LIDAR) offrent une précision scientifique non contestable. Par rapport aux règles administratives actuelles, leur utilisation pourrait conduire à desserrer certaines contraintes d'urbanisme liées à la prévention du risque de submersion, dont le cumul avec la loi Littoral est régulièrement dénoncé par les élus locaux, en particulier dans le département de la Manche.

LE PROGRAMME LITTO3D

Développé conjointement par l'Institut géographique national (IGN) et le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), ce programme vise à produire un **référentiel altimétrique continu terre-mer** sur la frange littorale.

La mesure des levés est effectuée à l'aide d'un **laser aéroporté**, topographique pour la partie terrestre et bathymétrique pour la partie maritime, et éventuellement complétée par un sondeur multifaisceaux embarqué à bord de navires pour les zones inaccessibles au laser bathymétrique (eaux trop profondes ou turbides).

Le programme Litto3D est déployé sur les territoires pour lesquels un financement amont peut être mis en place. Les partenariats financiers font généralement intervenir l'État, les collectivités territoriales et des fonds européens (FEDER en particulier).

Dans le cadre du programme Litto3D, la région Languedoc-Roussillon a engagé une politique volontariste de couverture en cartes LIDAR : leur précision est actuellement affinée par un troisième passage de laser aéroporté. Grâce au travail du Centre de recherches et d'études côtières (CREC) de l'université de Caen, le département de la Manche dispose

également d'outils numériques permettant de mieux appréhender la gestion du risque de submersion marine. **Il serait opportun de faire fructifier ces initiatives en permettant aux communes de les utiliser pour définir leurs zonages au plus près des réalités du terrain.**

A fortiori, dans le cadre de la politique d'**ouverture des données publiques**, la base Litto3D est accessible au public depuis le 1^{er} février 2013 sur le portail data.shom.fr. Ces informations risquent d'alimenter le contentieux si les administrations n'en tiennent pas compte.

D. VALORISER L'INTERVENTION ÉCONOMIQUE

Le littoral est soumis à une pression foncière particulièrement forte. Les règles normatives issues de la loi Littoral limitent structurellement l'offre de terrains constructibles. L'État dispose également d'instruments de nature économique lui permettant **d'intervenir sur la demande foncière ou d'exercer sa mission de régulation en orientant le signal-prix.**

1. La politique foncière du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

La politique d'aménagement du littoral repose sur deux piliers : le pilier normatif issu de la loi Littoral et le pilier économique qu'incarne le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL). Cet opérateur a pour ambition de **protéger la majeure partie du « tiers sauvage » des côtes**, le reste de la protection étant assuré par les espaces naturels sensibles des départements et par les forêts domaniales de protection.

LE CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES (CELRL)

Créé en 1975, soit **plus de dix ans avant l'adoption de la loi Littoral**, cet établissement public de l'État est géré par un **conseil d'administration composé pour moitié d'élus locaux et nationaux, assisté d'un conseil scientifique**. Ses neuf conseils de rivages sont quant à eux composés exclusivement d'élus locaux.

Le Conservatoire **intervient par le biais d'acquisitions foncières** et exerce une mission de propriétaire : son objectif est de préserver les espaces naturels et paysages littoraux, et de les ouvrir au public. En effet, les pressions qui s'exercent sur le littoral sont telles que l'État ne peut se contenter d'un rôle de régulateur : il doit lui-même exercer un rôle actif dans sa préservation.

L'intervention foncière du Conservatoire est généralement justifiée lorsqu'un site est menacé par la dégradation, l'urbanisation ou la cabanisation, ou lorsque ce site mériterait d'être ouvert au public. Plusieurs moyens sont employés à des fins de maîtrise foncière : l'acquisition, les donations, les dations en paiement, et l'affectation du domaine public ou privé de l'État. L'acquisition résulte d'une transaction amiable dans 75 % des cas, mais l'usage d'un droit de préemption (délégué ou propre) ou le recours à l'expropriation sont parfois nécessaires.

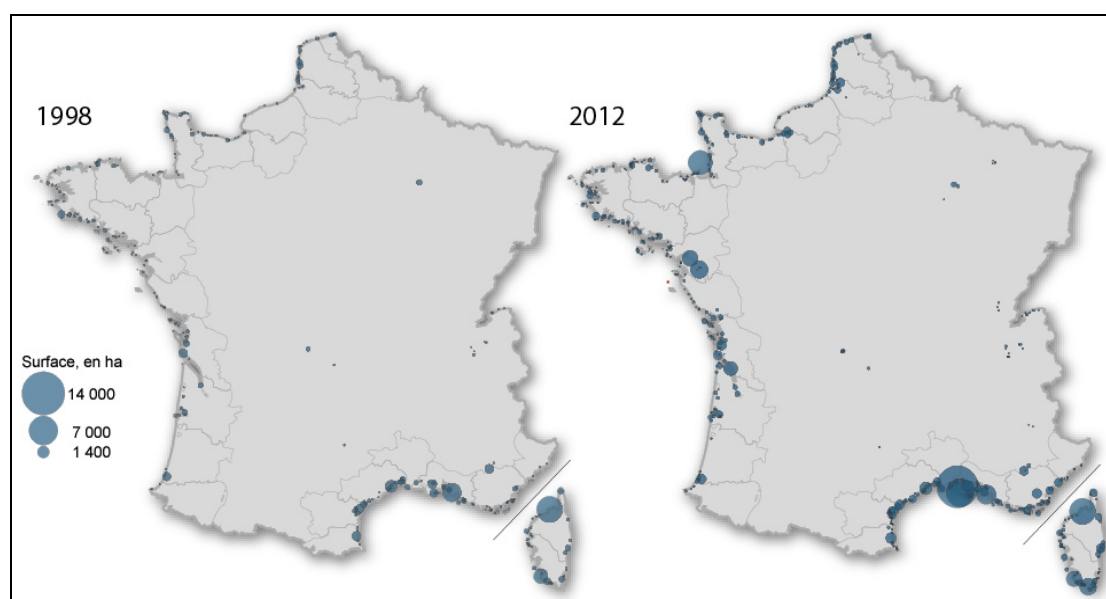
En tant que propriétaire, le Conservatoire doit veiller au maintien ou à la restauration de l'équilibre écologique, à la mise en œuvre des programmes de réhabilitation et d'aménagement, et au principe de libre accès du public aux rivages. En pratique, le Conservatoire est propriétaire mais pas gestionnaire. **Au quotidien, 90 % des sites sont gérés par les collectivités territoriales** (en priorité la commune), et parfois par des associations ou des établissements publics. Le Conservatoire met ainsi en place des conventions et plans de gestion, ainsi que des conventions d'usage avec plus de 700 agriculteurs ou aquaculteurs.

Pour assurer ses missions, le Conservatoire dispose d'un **budget annuel de l'ordre de 50 M€ en moyenne sur la période récente**. Sa principale ressource est une taxe perçue par les douanes sur les navires de plaisance et de sport : le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) lui procure 37 M€ de recettes depuis 2012. Le Conservatoire perçoit également entre 10 et 20 M€ de subventions et recettes propres. Ses moyens humains s'élèvent à 160 agents (120 ETP) auxquels s'ajoutent 900 gardes du littoral employés par les gestionnaires.

Le Conservatoire a vu ses missions progressivement élargies au domaine public maritime en 2002, aux zones humides des départements côtiers en 2005, aux estuaires, au domaine public fluvial et aux lacs à partir de 2009, et à la protection du patrimoine culturel du littoral en 2012, le transfert d'une soixantaine de phares étant prévu à terme.

Après 38 ans d'existence, **l'efficacité de la politique foncière du Conservatoire n'est plus à démontrer**. Au 1^{er} janvier 2013, 153 320 hectares sont placés sous sa protection (dont 86 261 en pleine propriété) : ils correspondent à 830 sites naturels protégés, représentant près de 1 500 km de rivages soit 13 % du linéaire côtier.

ÉVOLUTION DES SITES PROTÉGÉS PAR LE CONSERVATOIRE AU COURS DES QUINZE DERNIÈRES ANNÉES



Source : Observatoire national de la mer et du littoral

La stratégie 2005-2050 du Conservatoire lui assigne pour objectif l'acquisition de 200 000 hectares en métropole et de 70 000 hectares outre-mer. Dans un référé publié le 4 mars 2013, la Cour des comptes dénonce cependant le caractère irréaliste de cette stratégie, compte tenu des moyens actuels de l'opérateur. Pour atteindre ses objectifs, le Conservatoire doit en effet augmenter son rythme d'acquisition de terrains à hauteur de 5 200 hectares par an contre 3 000 hectares en moyenne jusqu'alors. En intégrant l'extension de ses missions et les charges de gestion du foncier acquis, la Cour des comptes calcule qu'un doublement des ressources du Conservatoire est nécessaire.

Dans un contexte budgétaire contraint, la Cour recommande une révision de la stratégie 2050, afin que les objectifs visés soient en adéquation avec les moyens de l'opérateur. Le Conservatoire a d'ores et déjà engagé une démarche de priorisation de ses interventions dans le cadre de la rédaction d'une stratégie intermédiaire à horizon 2030. Le maintien d'une politique foncière ambitieuse sur le littoral nécessite également de nouvelles pistes de financement.

Vos rapporteurs souhaitent que soit étudiée l'introduction de servitudes environnementales comme outil alternatif à l'acquisition foncière par le Conservatoire, ce qui lui permettrait de poursuivre sa mission en mobilisant moins de fonds à surface constante. Le coût d'une servitude *non ædificandi* (ne pouvant recevoir un édifice) est en effet beaucoup moins élevé que celui d'une acquisition en pleine propriété. Le projet de loi-cadre pour la biodiversité, actuellement en préparation, pourrait offrir l'opportunité d'étendre la gamme des outils de maîtrise foncière à

disposition du Conservatoire en créant, fût-ce à titre expérimental, un dispositif de servitude environnementale.

LA SERVITUDE ENVIRONNEMENTALE (« CONSERVATION EASEMENT »)

Ce concept juridique est **apparu aux États-Unis dans les années 1960** où il s'est rapidement imposé comme un outil efficace du « système national de protection et conservation des paysages », avant d'être décliné dans d'autres pays de droit anglo-saxon puis romano-germanique (en Suisse par exemple).

Son principe repose sur une démarche volontaire : **le propriétaire se prive lui-même de la possibilité de certaines plus-values futures** liées à la vente de son terrain (par exemple parce qu'il est devenu constructible). En échange, **la collectivité et/ou un organisme de protection de l'environnement peut lui proposer un dédommagement financier ou des avantages fiscaux**. L'évaluation de la valeur de la servitude ainsi que les arrangements qui peuvent avoir lieu entre les parties (accords de renaturation, gestion de haies ou de milieux naturels, etc.) relèvent en général du droit privé.

S'agissant de droit privé, **une servitude environnementale de conservation peut être attaquée et cassée devant un tribunal ou à la suite d'une déclaration d'intérêt public, face à un autre projet qui serait considéré comme d'intérêt public supérieur**. En général, elle ne pourra donc pas s'imposer à un grand projet d'infrastructure ou d'aménagement du territoire, validé après étude d'impact et enquête publique. Même dans ce cas, le dispositif conserve sa pertinence : il y a de fortes chances pour que sa valeur environnementale soit plus facilement prise en compte dans le calcul des mesures compensatoires, conservatoires ou restauratoires prises pour compenser ou limiter l'impact environnemental du projet.

En France, **cette idée a été évoquée lors du Grenelle de l'environnement** par le comité opérationnel (COMOP) « Trame verte et bleue ». La proposition n'a pas été retenue faute de temps et d'un consensus suffisant sur les modalités de mise en œuvre d'un tel dispositif.

Vos rapporteurs souhaitent également que le transfert de la gestion du patrimoine des phares et balises décidé en 2012 soit assorti d'une stratégie financière plus lisible. Actuellement, le plafonnement du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) à 37 M€ par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 limite les marges de manœuvre pour le transfert de la cinquantaine de phares déjà identifiés. L'administration évalue actuellement avec plus de précision la charge financière que pourrait représenter ce transfert. Sur la base de ce diagnostic, des solutions financières complémentaires devront être rapidement proposées.

2. La régulation financière du littoral

L'instrument fiscal est mobilisé de longue date pour la préservation du patrimoine naturel du littoral. Les activités économiques traditionnelles ou propres au littoral ne sont pas en reste, puisqu'elles bénéficient d'un grand nombre de dépenses fiscales, à l'instar du crédit d'impôt pour les exploitants pratiquant l'agriculture biologique.

L'incitation financière est cependant sous-utilisée. **Toute politique d'aménagement réclame un certain degré de solidarité fiscale.** La loi Littoral ne fait pas exception à cette règle, la question de l'équité étant au cœur des critiques formulées à son encontre.

LES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE LA PROTECTION DU LITTORAL

Le rapport d'étape du Comité pour la fiscalité écologique, publié le 18 juillet 2013, présente un panorama des mesures fiscales en faveur de la protection du littoral. Celles-ci ont peu évolué par rapport au recensement réalisé dans le cadre du Bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral effectué en 2007. La plupart de ces mesures concernent les espaces remarquables, même si elles ne leur sont pas toujours spécifiques.

La loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996 a **étendu la faculté de dation en paiement des droits de mutation à titre gratuit au profit du Conservatoire du littoral**. Les contribuables pouvaient déjà acquitter leurs droits de mutation en remettant à l'État des œuvres d'arts, des livres, des objets de collection et des documents de haute valeur artistique ou historique. Ils peuvent désormais le faire en remettant au Conservatoire des espaces naturels littoraux.

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a instauré une **taxe « sur les passages maritimes à destination d'espaces naturels »**. Elle est ajoutée au prix payé par les passagers embarqués à destination d'un site naturel classé, d'un parc nationale, d'une réserve naturelle, d'un site protégé par le Conservatoire du littoral ou d'un port desservant l'un de ces espaces. Pour 2013, le tarif est fixé à 7 % du prix hors taxes du titre de transport aller, dans la limite de 1,60 € par passager. Cette taxe est perçue au profit de la personne publique qui assure la gestion de l'espace naturel protégé ou, à défaut, de la commune sur laquelle cet espace se trouve.

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a introduit une **exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties des zones humides et des sites Natura 2000**, pour une durée de cinq ans renouvelable.

La loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 et la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux ont introduit des dispositions ciblant spécifiquement les espaces remarquables :

- une **exonération à hauteur de 75 % des droits de mutation à titre gratuit à condition que l'héritier s'engage à préserver l'espace pendant les dix-huit années suivant la succession** ;
- une **déduction des frais de restauration et de gros entretien de ces espaces au titre des revenus fonciers déclarés par leurs propriétaires** ;

– la possibilité de déduire du revenu global les dépenses afférentes à la préservation des espaces naturels remarquables si ces derniers ont reçu le label de la Fondation du Patrimoine.

Ces deux dernières possibilités sont aujourd’hui remplacées par une réduction d’impôt de 18 % dans la limite d’un plafond annuel de 10 000 euros.

Enfin, le **droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)** perçu au bénéfice du Conservatoire du littoral a fait l’objet de plusieurs aménagements. Son verdissement s’est accéléré à la suite des Grenelle de la Mer et de l’Environnement, les possibilités d’exonération étant réduites depuis 2012.

a) La compensation des effets pervers par un mécanisme de péréquation

La loi Littoral est accusée, à juste titre, de pénaliser les plus vertueux. **Seul un mécanisme de péréquation pourrait permettre de compenser cet effet pervers.**

Il s’agit en effet de prendre en compte la contribution environnementale de certaines communes « préservées » mais qui supportent, avec de faibles rentrées fiscales, le poids d’une forte attractivité, par rapport à d’autres qui poursuivent leur développement générateur de richesses (urbanisation, hébergements touristiques). La compensation financière des charges liées à la protection est ainsi justifiée par le fait que **les communes avoisinantes tirent bénéfice des espaces naturels en matière de tourisme ou d’agrément pour leurs habitants, sans avoir à en supporter les charges.** Cette compensation s’apparente davantage à un juste retour sur investissement de la protection environnementale.

Cette réflexion dépasse le seul champ de la loi Littoral. A terme, elle s’inscrit dans le cadre de la **mise en place d’une fiscalité environnementale destinée à générer des ressources pour les territoires qui font le choix de la protection « éco-environnementale »** rendant ainsi des services « éco-systémiques » aux territoires voisins.

En attendant que le cadre fiscal de la transition environnementale soit clairement établi, vos rapporteurs préconisent de s’appuyer sur les instruments existants : ils suggèrent d’**intégrer un indicateur de protection dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF)** des communes littorales. A l’heure actuelle, la DGF des collectivités est essentiellement assise sur la superficie et la population : elle ne permet pas de récompenser les communes les plus vertueuses. Son mode de calcul pourrait inclure **une composante proportionnelle au taux d’artificialisation des sols des communes littorales.** Les communes les plus urbanisées contribueraient ainsi au financement de celles dont le front bâti est peu étendu.

Des solutions similaires ont déjà été mises en œuvre dans d’autres contextes. Ainsi, la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs

nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a introduit un critère supplémentaire dans le calcul de la DGF au bénéfice des communes situées dans un parc national. Ce critère est fonction de la part de la superficie de la commune comprise dans le périmètre d'un parc national, cette part étant doublée pour le calcul de la dotation lorsque cette superficie dépasse 5 000 kilomètres carrés. À partir du moment où de telles dérogations existent, la mission estime indispensable que la politique d'aménagement du littoral puisse s'appuyer sur un mécanisme de péréquation via la DGF. **L'argument fondé sur l'introduction d'un degré supplémentaire de complexité ne lui paraît pas fondé**, dans la mesure où le calcul de la DGF est déjà dénoncé pour son opacité.

b) Le lissage des effets de bord par une mutualisation de la rente foncière

Le droit de l'urbanisme repose entièrement sur une démarche de zonage. Dans les secteurs où la pression foncière est forte, ce fonctionnement induit des disparités considérables : **la valeur d'un terrain varie fortement en fonction du classement qui lui est attribué**. Bien que les choix de zonage résultent en principe de critères objectifs et d'analyses approfondies, l'existence d'effets de seuil pèse sur l'acceptabilité sociale des documents d'urbanisme. **Ce problème dépasse le seul cadre du littoral, mais il est exacerbé par la pression foncière particulière qu'il subit**. Le classement de terrains à l'urbanisation, dans des sites fortement demandés, crée des plus-values considérables sur le foncier.

Vos rapporteurs préconisent d'**introduire une mesure de lissage de l'impact des choix de zonage sur les prix du foncier** en s'inspirant, par exemple, du dispositif de transfert de coefficient d'occupation des sols de l'article L. 123-4 du code de l'urbanisme. Concrètement, il s'agirait d'atténuer les effets de seuil : l'écart de prix entre deux terrains voisins, l'un étant classé constructible et l'autre non, pourrait être réduit par un partage local de la rente foncière. La charge de la préservation des espaces naturels littoraux serait ainsi mieux répartie sur l'ensemble des parcelles de la commune ou de l'intercommunalité.

LE TRANSFERT DES DROITS À CONSTRUIRE

Cette technique permet d'orienter l'aménagement sur une partie du territoire de la commune. Elle repose sur un **principe d'échange de droits** entre une zone réceptrice (peu étendue) sur laquelle il est convenu de développer l'urbanisation, et une zone émettrice (beaucoup plus vaste) fermée à l'urbanisation. Pour que les propriétaires de la zone réceptrice puissent construire, ils doivent acquérir des droits auprès des propriétaires de la zone émettrice. Ce transfert s'accompagne d'une servitude d'inconstructibilité de l'espace émetteur vidé de ses droits. Cette servitude ne peut être levée que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État.

Ce mécanisme économique vise à freiner la course à la constructibilité des terrains en répartissant la plus-value issue de la déclaration de constructibilité. Les propriétaires de la zone émettrice, dont le terrain devient inconstructible, **bénéficient de la plus-value issue de la constructibilité de la zone réceptrice**, par le biais du rachat des droits. Outre la lutte contre la spéculation, ce dispositif permet d'orienter l'aménagement à long terme. Ce système sécurise la protection d'espaces puisque les territoires vidés de leurs droits sont définitivement inconstructibles. Il s'agit donc d'un moyen de densification et de lutte contre la consommation de nouveaux espaces.

Cette modalité d'aménagement a été introduite par la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière (« loi Galley ») sous le nom de « transferts de droits à bâtir ». Elle a été réservée à certains secteurs précis, notamment pour organiser les grandes opérations immobilières à Paris et dans les stations de ski. Ce mécanisme a été peu utilisé en pratique, en raison notamment de la complexité des réglages à opérer pour que le système puisse fonctionner et qu'un véritable marché s'organise. Pourtant, **il s'est révélé efficace dans les quelques communes qui l'ont mis en œuvre**.

Dans le cadre du Grenelle de la mer, l'ordonnance n° 2010-638 du 10 juin 2010 a réintroduit un dispositif de « transfert de coefficient d'occupation des sols (COS) » pour les zones naturelles, codifié à l'article L. 123-4 du code de l'urbanisme. Ses dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2013. Le retour d'expérience est pour le moment limité.

Cette solution conduirait également à **réduire l'instabilité financière qui résulte structurellement de la loi Littoral** : chaque modification de ses dispositions entraîne en effet des conséquences financières qu'il est difficile de maîtriser. L'élaboration des documents de planification qui en déclinent l'application à l'échelle locale serait également facilitée.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 21 janvier 2014, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a examiné le rapport d'information sur la loi Littoral.

M. Raymond Vall, président. – Notre commission a confié le 20 février dernier à nos deux collègues, excellents spécialistes de ces questions, l'élaboration d'un rapport sur divers problèmes posés par l'application de la loi Littoral.

Je sais que vous avez procédé à un grand nombre d'auditions et que vous avez également fait plusieurs déplacements sur le terrain : dans la Manche, chez Jean Bizet ; dans le Morbihan, chez Odette Herviaux ; en Corse, à l'invitation de notre collègue Nicolas Alfonsi ; en Savoie et Haute Savoie, à l'invitation de Pierre Hérisson et Jean-Pierre Vial. Pour ceux qui s'interrogeraient sur ce déplacement loin d'une façade maritime, je signale que la loi Littoral s'applique également aux rivages des lacs de plus de 1000 hectares.

Les membres du groupe d'études Mer et Littoral que préside Odette Herviaux ont été associés à la plupart de vos travaux. C'est donc un rapport très approfondi que vous allez nous présenter et je ne doute pas qu'il contient des propositions concrètes utiles pour améliorer l'efficacité de notre législation et de notre réglementation, ainsi que leur application. C'est un domaine qui concerne d'ailleurs très directement les collectivités et les élus locaux que nous représentons au sein de cette assemblée.

Mme Odette Herviaux, co-rapporteuse. – Nous tenons d'abord à vous remercier, Monsieur le président, ainsi que l'ensemble de la commission, de nous avoir confié cette mission. Nul ne l'ignore ici : l'application de la loi Littoral trouve une résonance particulière en Bretagne comme en Normandie, c'est pourquoi Jean Bizet et moi-même étions particulièrement intéressés par cette question. Ce sujet se retrouve également en filigrane de l'actualité, malheureusement, avec les récentes inondations dans le Var et en Bretagne.

Appréhender la loi Littoral n'est pas une chose facile. Nous avons souhaité faire, en quelque sorte, une opération vérité sur cette loi. Comme vous le savez, dès qu'un travail parlementaire sur la loi Littoral est annoncé, on est vite accusé de vouloir faciliter le bétonnage des côtes. Encore récemment, nous n'avons pas manqué à ce présupposé dans une émission de grande écoute. Ce n'est évidemment pas notre but. Nous avons voulu anticiper cette critique en essayant d'apporter sur cette loi un regard qui se veut le plus neutre et le plus objectif possible.

De quoi parle-t-on ? Je vais commencer par un bref cadrage général sur les objectifs, la philosophie et le fonctionnement de la loi Littoral. Celle-ci a été adoptée à l'unanimité le 3 janvier 1986, un an après l'entrée en vigueur de la loi Montagne du 9 janvier 1985 et en pleine vague de décentralisation. Ses quarante-deux articles traitent de nombreux sujets, comme l'urbanisme, la qualité des eaux, la gestion du domaine public maritime et fluvial, la réglementation des plages, le classement des communes touristiques ou encore la répartition des compétences entre l'État et les collectivités. Cette loi clarifie en particulier les procédures de délimitation du rivage de la mer et consacre le principe de l'usage libre et gratuit des plages.

Une précision : avec l'accord de la délégation à l'outre-mer, nous avons volontairement exclu les territoires ultra-marins du périmètre de notre analyse, en raison de leur spécificité qui justifierait un rapport à lui seul.

La loi Littoral n'est pas une loi de protection, mais une loi transversale, d'aménagement et de mise en valeur des activités. Cette dimension a été complètement perdue de vue au cours du temps. Pourtant, le législateur de 1986 l'avait explicitement spécifiée, y compris dans son intitulé : loi relative à « l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ». Elle peut d'ailleurs être considérée à ce titre comme un texte précurseur en matière développement durable.

La loi Littoral est également avant-gardiste, peut-être trop d'ailleurs, sur le plan de la technique juridique. Il s'agit en effet d'une loi interprétative, aux dispositions nécessairement vagues, afin de pouvoir s'adapter à la grande diversité des littoraux. Cette loi a dès le départ prévu sa territorialisation, afin de préciser les principaux concepts à l'échelle locale. En pratique, ce travail n'a jamais été réellement mis en œuvre, d'où les nombreuses difficultés d'application rencontrées sur le terrain.

Nous sommes aujourd'hui habitués à ce type de loi-cadre d'inspiration anglo-saxonne, fréquent dans le domaine de la protection de l'environnement et du développement durable, en particulier au niveau européen. À l'époque de la loi Littoral, son intégration dans notre système juridique, qui repose sur la définition de règles précises et de périmètres rigides, s'est révélée beaucoup moins évidente.

Quelles sont les difficultés ? Recenser les problèmes posés par la loi Littoral n'est pas le plus difficile à faire, tant les constats sont partagés depuis de nombreuses années, aussi bien par les élus que par les services de l'État. Au cours de la mission, nous avons-nous-mêmes reçu de nombreuses contributions. Des maires, mais aussi quelques particuliers, nous ont fourni une matière première importante, à partir de dossiers très complets sur des permis de construire ou des projets d'aménagement, enlisés dans les méandres des procédures administratives et contentieuses.

On peut néanmoins souligner que la plupart du temps, l'application de la loi Littoral ne pose pas de difficulté majeure. Quelques départements

concentrent l'essentiel des problèmes, comme la Manche, le Var, les Côtes d'Armor ou la Charente Maritime. Et les crispations y sont aiguës lorsqu'elles existent.

Il faut également avoir à l'esprit que la loi est souvent stigmatisée alors même qu'elle n'est pas toujours à l'origine des difficultés rencontrées. L'espace juridique du littoral est aujourd'hui saturé par le cumul de normes protectrices de tous ordres – réglementaire, législatif, européen – aux finalités parfois contradictoires. On y trouve par exemple des sites inscrits et classés, des réserves naturelles, des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux, des arrêtés préfectoraux de protection de biotope, tout le réseau Natura 2000 – zones de protection spéciale, zones spéciales de conservation et sites d'intérêt communautaire –, des zones humides, des zones de préemption ou encore des inventaires de type ZNIEFF. Ce cumul des protections témoigne de la richesse écologique du littoral, mais alimente et juridictionnalise les conflits, et finit même parfois par créer des difficultés entre les habitants.

M. Jean Bizet, co-rapporteur. – Ces précautions étant prises, on peut dresser une liste des principaux griefs formulés à l'encontre de la loi Littoral.

Les élus se plaignent surtout de l'hétérogénéité d'application de la loi Littoral. Le degré de sévérité de son interprétation, tant par le juge que par les services de l'État, varie à la fois dans l'espace, d'un département à l'autre, et dans le temps, au gré des fluctuations doctrinales.

Ils mettent également en avant l'iniquité structurelle de la loi Littoral, que Jérôme Polverini, maire de Pianottoli-Caldarello que nous avons rencontré, résume ainsi : « les gros grossissent et les maigres maigrissent ». Autrement dit, les communes littorales les plus urbanisées ont beaucoup plus de facilité à se développer que les communes vertueuses qui ont cherché à préserver le patrimoine naturel. L'effet de signal est désastreux. Mon département, la Manche, paie aujourd'hui le fait de ne pas s'être lancé, dès le départ, dans une course à l'urbanisation.

À cela s'ajoute l'incohérence des politiques publiques, par exemple lorsque la loi Littoral empêche la mise aux normes de certaines installations, rendue pourtant obligatoire par d'autres dispositions législatives.

Enfin, l'abondant contentieux relatif à l'application de la loi Littoral est dénoncé, à juste titre, pour les conséquences dramatiques qu'il peut entraîner. Sans même parler du gel des investissements qui freine le développement économique du littoral, nous avons eu connaissance de la situation de particuliers ayant acheté un terrain au prix fort, avant qu'il ne soit déclaré inconstructible. Ces personnes ont parfois contracté un emprunt dont elles doivent continuer à assumer la charge, tout en supportant le coût d'une nouvelle solution d'hébergement et d'éventuels frais de procédure contentieuse. Les répercussions sont parfois dramatiques.

En général, ces personnes n'ont pas d'autre solution que de se retourner contre la collectivité, et on assiste bien à une montée en charge du contentieux indemnitaire, qui entraîne des difficultés financières pour les petites communes littorales. Outre les frais engagés pour leur défense et l'augmentation des primes d'assurance, elles peuvent être condamnées à verser des indemnités aux propriétaires lésés ou à financer l'élaboration d'un nouveau document d'urbanisme, dont il faut souligner la charge élevée pour certains budgets municipaux.

On aboutit même parfois à des situations ubuesques qui pèsent sur la crédibilité des pouvoirs publics. Le maire de Gouville-sur-Mer nous a ainsi confié avoir été condamné à exécuter sa propre décision : après avoir délivré un permis de construire, jugé ensuite illégal puis finalement validé au terme d'une interminable procédure, le juge l'a enjoint de délivrer ce document et l'a condamné à verser une indemnité de mille euros !

Un phénomène de recours abusifs nous a également été signalé à de nombreuses reprises, souvent de la part de quelques associations environnementales isolées et bien identifiées. Il arrive d'ailleurs que l'environnement serve de prétexte à la défense d'intérêts particuliers.

Mme Laurence Rossignol. – C'est bien connu !

M. Jean Bizet, co-rapporteur. – Lorsqu'on analyse la liste des membres de ces associations, on y trouve parfois des riverains ou des propriétaires de résidences secondaires qui espèrent pouvoir jouir du littoral en toute tranquillité et bénéficier de la valeur foncière que leur procure la rareté de leur bien. Il n'est pas question de faire l'amalgame avec les autres associations de protection de l'environnement, dont l'utilité sociale est avérée, qui ont une attitude tout-à-fait responsable et des services juridiques de grande qualité, comme nous l'avons constaté au cours de nos échanges. J'ai été agréablement surpris, au cours des auditions, par le discours extrêmement constructif et pertinent de France Nature Environnement (FNE), qui nous a prodigué de nombreux conseils. Cela contraste fortement avec l'attitude négative de Manche Nature Environnement dans mon département.

Comment en est-on arrivé là ? L'application de la loi Littoral n'a pas été à la hauteur des espérances, pour des raisons plus sociologiques que juridiques.

Les ambiguïtés dans l'attitude de l'administration ont longtemps nuit à la mise en œuvre sereine de la loi Littoral. L'administration ne fait fondamentalement pas confiance aux élus locaux pour l'exercice de leur compétence d'urbanisme sur le littoral, qui est rappelons-le, une compétence décentralisée depuis 1983. Depuis le début, elle utilise ses prérogatives pour être le véritable meneur de jeu. Le « porter à connaissance » sert ainsi de prétexte pour imposer aux élus une certaine lecture de la loi. Cette lecture est d'ailleurs souvent restrictive, car l'administration craint le contentieux. En

outre, la doctrine administrative d'application de la loi Littoral fluctue au rythme des directeurs départementaux des territoires et de la mer (DDTM), ce qui place les élus dans une incertitude totale.

Parallèlement à cette attitude dirigiste, l'administration a fait preuve d'une absence remarquable en matière de décrets d'application. Il aura fallu attendre dix-huit ans pour que les décrets les plus importants, concernant notamment le champ d'application de la loi, soient enfin adoptés, après une injonction sous astreinte du Conseil d'État. D'autres décrets, comme celui sur les rus et les étiers, sont toujours en attente. Je ne parle même pas des rapports du Gouvernement au Parlement, qui n'ont presque jamais été remis, alors que la loi exigeait au départ un rapport annuel sur sa mise en œuvre.

Le climat s'est un peu apaisé depuis le milieu des années 2000. L'administration fait preuve d'une attitude plus constructive et s'engage dans des démarches de partenariat et d'accompagnement des collectivités. Mais le constat sur le fond ne change guère. L'administration reste convaincue que les élus locaux sont responsables de la mauvaise application de la loi, et refuse de leur faire confiance. Elle prétend aujourd'hui résoudre toutes les difficultés de cette loi grâce aux SCoT et à quelques démarches d'accompagnement. Mais c'est sans compter sur la fiabilité déclinante des services d'ingénierie de l'État et le succès mitigé des SCoT sur le littoral.

Nous attendons donc que l'administration soit capable de clarifier sa propre doctrine d'application, ce qui serait un progrès considérable. Une circulaire est prévue en ce sens pour 2014, espérons qu'elle ne connaisse pas le même sort que la précédente de 2006, qui n'a jamais été correctement mise en œuvre.

Dans ce contexte institutionnel tendu, les collectivités elles-mêmes n'ont pas toujours joué le jeu de la planification, il faut le reconnaître. Certaines se sont au contraire empressées, au début des années 1990, d'adopter des POS illégaux et mal contrôlés, pour figer les droits de constructibilité. Les élus d'aujourd'hui estiment difficile de remettre en cause des droits considérés comme acquis par leurs concitoyens, avec toutes les conséquences financières et humaines que cela pourrait entraîner. Ce phénomène de POS « dormeurs » devrait néanmoins s'éteindre de lui-même avec l'entrée en vigueur du projet de loi ALUR.

Mais le vrai problème de la loi Littoral est bien son absence de territorialisation, faute d'une planification suffisante et d'une doctrine administrative claire. Depuis près de trente ans, il appartient en pratique au juge administratif de combler cette lacune, en livrant sa propre interprétation de la loi. Il fait ainsi presque systématiquement prévaloir la protection de l'environnement sur toute autre considération de développement local, et s'écarte très largement de la volonté initiale du législateur. Ce n'est pas notre façon de fonctionner en France.

Que faire ? Étant donnés les enjeux, nous avons considéré avec une extrême précaution la question du « toilettage » des notions juridiques de la loi Littoral. Il faut bien avoir à l'esprit que la moindre modification d'une disposition peut avoir des répercussions considérables sur la valeur du foncier, et générer des déséquilibres financiers difficiles à anticiper. Dans l'ensemble, il ne nous a pas paru utile de revenir sur les grands concepts de la loi, à une époque où la jurisprudence commence enfin à se stabiliser. Nous regardons même avec un œil circonspect la multiplication des petites dérogations ponctuelles qui sont égrenées au fil du temps, la dernière en date étant celle de la loi Brottes de 2013 concernant les ouvrages de raccordement pour les énergies marines. Souvent adoptées par voie d'amendements parlementaires, sans étude d'impact ni expérimentation préalable, ces dérogations ont généré plus de problèmes qu'elles n'en ont résolus.

Nous proposons une seule mesure d'assouplissement. Il s'agit d'autoriser la densification des hameaux par comblement des dents creuses. Il est en effet peu compréhensible que la loi permette de construire des hameaux nouveaux, intégrés à l'environnement, tout en interdisant de boucher les trous dans les hameaux existants. A l'heure où l'on souhaite lutter contre l'artificialisation des sols et la consommation des espaces agricoles, ce signal est irrationnel et désastreux. L'amendement que nous vous proposons a d'ailleurs déjà été voté à l'unanimité par notre commission à l'occasion de l'examen du projet de loi ALUR. L'administration s'y oppose, au nom du dispositif anti-mitage et des risques de dérive. Mais il ne s'agit pas d'introduire du mitage, puisque ces hameaux existent déjà ! Quant aux risques, nous les encadrons par de solides garde-fous, à la fois sur le fond et sur la procédure. Nous prévoyons notamment que le périmètre de ces hameaux ne pourra jamais être étendu, il ne s'agit vraiment que de combler des trous !

Nous préconisons également de durcir l'appréciation des coupures d'urbanisation, autant par souci de protection du littoral, que par mesure de justice. Pour rétablir une forme d'équité, il faut renverser la formule « les gros grossissent et les maigres maigrissent ». En renforçant les coupures d'urbanisation, on impose aux communes les plus urbanisées de mieux réfléchir à leur consommation d'espace. Cela ne pénalise pas les communes plus vertueuses pour lesquelles ces coupures s'imposent naturellement.

Pour le reste, nous ne recommandons pas de modifier davantage les règles d'urbanisme, car le principal problème n'est pas là. Nous l'avons vu, la loi Littoral souffre de son absence de territorialisation. Le législateur avait prévu dès 1986, que ses dispositions puissent être déclinées dans des prescriptions régionales. Ces prescriptions n'ont jamais été mises en œuvre. À l'époque, les régions venaient à peine d'être créées comme collectivités et les services de l'État ne s'organisaient pas à cet échelon. Ce projet ambitieux avait peu de chances d'aboutir.

Il n'en reste pas moins que la clé de la bonne application de la loi Littoral, réside dans son interprétation locale, car le dispositif a été conçu dans cet esprit. Il ne peut pas fonctionner autrement. Nous avons examiné minutieusement tous les palliatifs qui ont été élaborés en l'absence de ces fameuses prescriptions régionales. Aucune formule n'a réellement été satisfaisante.

Les directives territoriales d'aménagement introduites par la loi Pasqua de 1995 ont souffert d'une gouvernance trop complexe. Il fallait dix ans pour les adopter, et elles étaient obsolètes à peine entrées en vigueur. Il n'y en a que quatre en vigueur sur le littoral.

Les schémas de mise en valeur de la mer, qui permettent une approche intégrée terre-mer, n'ont connu aucun succès, en dépit des assouplissements qu'avait obtenus en 2005 notre collègue Patrice Gélard, auteur du précédent rapport sénatorial sur la loi Littoral. Seulement quatre schémas de mise en valeur de la mer ont été adoptés en trois décennies. Les élus ont peu d'appétence pour cette formule, car ils ont une approche essentiellement terrestre du littoral, tandis que l'État est lui-même réticent à laisser les collectivités s'approprier la gestion du domaine public maritime.

Les SCoT se sont un peu mieux développés, puisque 546 communes littorales sont couvertes par un tel schéma sur un total de 1212. Mais leur périmètre est souvent trop étroit pour développer une véritable vision de l'aménagement du littoral et ils n'ont pas, à juste titre, la force juridique nécessaire pour interpréter les dispositions de la loi Littoral.

Mme Odette Herviaux, co-rapporteuse. – L'administration compte aujourd'hui sur le SCoT pour sortir de l'ornière de la loi Littoral. Il est vrai qu'un travail approfondi de planification est nécessaire. Le processus de « grenellisation » des SCoT et des PLU constitue à cet égard une étape importante, qui permettra d'accroître la couverture des communes littorales. C'est pourquoi nous préconisons de rendre obligatoire la traduction et la délimitation de l'ensemble des dispositions particulières au littoral dans les nouveaux SCoT et PLU.

Cependant, dans les cas les plus délicats, il manque toujours un véritable instrument d'interprétation de la loi Littoral. L'administration espère toujours s'en passer. Mais nous suggérons d'en revenir à l'esprit initial de la loi, qui avait précisément prévu un tel dispositif pour gérer la diversité des littoraux. Nous vous avons déjà soumis, à l'occasion de l'examen du projet de loi ALUR, un amendement, approuvé à l'unanimité par notre commission, visant à créer des chartes régionales d'aménagement du littoral. Celles-ci ne sont rien d'autre que des prescriptions régionales ressuscitées, prenant en compte les avancées de la décentralisation. Autrement dit, nous recommandons de confier au conseil régional, soit directement, soit sur saisine des élus des communes littorales, la responsabilité d'élaborer un document simple et souple, dédié à

l'interprétation des dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme. Nous prévoyons naturellement tous les garde-fous nécessaires, en donnant notamment un rôle opérationnel d'arbitre au Conservatoire national de la mer et des littoraux (CNML).

Ces chartes régionales d'aménagement du littoral ont bien sûr vocation à être facultatives. Il ne s'agit pas d'introduire de la rigidité là où l'application de la loi ne pose pas de difficultés. Pour leur élaboration, le conseil régional pourra s'appuyer sur les compétences de structures ad hoc, comme des groupements d'intérêt public. Dans la plupart des régions, comme l'Aquitaine ou la Bretagne, ces structures existent déjà et ont développé une expertise remarquable.

Il n'y a donc rien de révolutionnaire dans cette proposition, mais elle est pourtant essentielle. Elle permet de territorialiser la loi en la confiant à ceux qui « font le littoral » au quotidien. Naturellement, cela ne plaît pas à l'administration qui, depuis trente ans, souhaite garder la main sur l'urbanisme. Mais il nous appartient de réaffirmer la position du législateur, en imposant l'application de cette loi telle qu'elle a été votée à la suite d'une longue recherche d'équilibre et de consensus. Je vous rappelle qu'elle avait été votée à l'unanimité.

Enfin, nous préconisons de compléter le volet juridique de la loi Littoral en mobilisant davantage les instruments économiques. N'oublions pas que cette loi n'est que le verrou qui permet d'endiguer la pression sur le marché foncier du bord de mer. Il appartient également à l'État d'intervenir directement pour réguler ce marché.

Les pouvoirs publics disposent pour cela d'un outil de maîtrise foncière. Il s'agit du Conservatoire du Littoral, créé en 1975 soit plus de dix ans avant l'adoption de la loi Littoral, et qui a déjà effectué un travail remarquable. Nous l'avons notamment observé en survolant la Corse. A l'heure actuelle, le Conservatoire protège 13% du linéaire côtier, soit près de 1500 km de rivages répartis sur 830 sites. Dans un référé publié le 4 mars 2013, la Cour des comptes a critiqué le manque d'adéquation des moyens du Conservatoire au regard du caractère excessivement ambitieux de la stratégie 2005-2050, estimant qu'un doublement des ressources est nécessaire pour atteindre les objectifs d'acquisition fixés par l'État. Nous préférons ne pas rentrer dans cette querelle de chiffres.

Nous préconisons néanmoins d'introduire des servitudes environnementales comme outil alternatif à l'acquisition foncière par le Conservatoire. Pour rappel, le principe de ces servitudes est simple : le propriétaire d'un terrain se prive lui-même de la possibilité de certaines plus-values futures liées à la vente de son terrain, qui serait par exemple devenu constructible, et en échange la collectivité peut lui proposer un dédommagement. D'inspiration anglosaxonne, cette démarche a été évoquée lors du Grenelle de l'environnement mais ses modalités pratiques de mise en

œuvre n'ont pu faire l'objet d'un consensus, faute de temps. Il serait judicieux de permettre au Conservatoire du littoral de l'expérimenter. L'avantage est que l'indemnisation d'une servitude pèse moins lourd sur le plan des finances publiques qu'une acquisition en pleine propriété.

Enfin, nous recommandons d'introduire une véritable régulation financière du littoral. Toute politique d'aménagement réclame un certain degré de solidarité fiscale. La loi Littoral ne fait pas exception à cette règle, la question de l'équité étant au cœur des critiques formulées à son encontre.

Ainsi, nous suggérons de compenser les effets pervers de la loi par un mécanisme de péréquation, en introduisant un indicateur du taux d'artificialisation des sols dans la DGF des communes littorales. Il s'agit de faire en sorte que les communes fortement urbanisées contribuent au financement de celles dont le front bâti est peu étendu. Cette compensation est justifiée par le fait que les communes avoisinantes tirent bénéfice des espaces naturels en matière de tourisme ou d'agrément pour leurs habitants, sans avoir à en supporter les charges.

Nous préconisons également d'introduire une mesure de lissage des effets de bords qui rendent la détermination des zonages littoraux si difficile. Il s'agit d'atténuer, en s'inspirant par exemple de la technique des transferts de droits à bâtir, l'écart de valeur entre deux terrains voisins, lorsque l'un est déclaré constructible et l'autre non. La rente issue de la préservation des espaces naturels littoraux est ainsi mieux répartie sur l'ensemble des parcelles de la commune ou de l'intercommunalité.

Voici les grandes lignes de ce rapport. Comme vous pouvez le constater, nous ne proposons que des mesures de bon sens, et nous souhaitons avant tout faire respecter la volonté initiale du législateur. Entre un juge omniprésent et une administration à l'attitude ambiguë, il nous appartient de réaffirmer les grands principes de cette loi, à une époque où les enjeux de gestion intégrée des zones côtières et de croissance bleue dominent les politiques publiques européennes et nationales. Ne laissons pas une fois de plus une réglementation mal appliquée et mal interprétée nous faire prendre du retard par rapport à nos voisins.

M. Michel Teston. - Je souhaite tout d'abord saluer la qualité du travail effectué par Odette Herviaux et Jean Bizet. Je constate que la loi Littoral n'a pas freiné l'urbanisation des côtes, et que les inondations et autres catastrophes naturelles sont de plus en plus nombreuses, comme le confirme malheureusement l'actualité récente. C'est d'ailleurs pour cela que le Gouvernement a annoncé, le 16 janvier dernier, un programme pour lutter contre l'érosion des côtes.

Comment vos propositions s'articulent-elles avec les programmes de gestion intégrée des aménagements annoncés ? Quelles sont vos recommandations pour prévenir le risque d'érosion des côtes, qui me semble insuffisamment traité dans la loi Littoral ? N'y-a-t-il pas un risque de

contradiction entre vos propositions et les actions de l'État, qui souhaite protéger les habitants et leurs biens ?

M. Robert Navarro. – Je suis sensible à votre proposition sur la formation des fonctionnaires, qui se réfugient systématiquement derrière la réglementation et évitent de prendre des décisions pourtant nécessaires.

Aujourd'hui, même sur des projets qui font consensus, on dépense des dizaines de millions d'euros en conseils juridiques, en commissions diverses et en contrôles, pour se prémunir de tout recours. Entre un excès de protection environnementale et un développement local trop important, il faut trouver un juste équilibre. Je ne pense pas que nos concitoyens soient favorables à l'idée de vivre dans un écrin splendide pour y crever de faim !

Mettre en place une concertation régionale pour définir en commun une orientation, une vision et un contrôle du développement économique me semble être une bonne démarche. À condition d'y associer tous les services de l'État, parce que bien souvent les problèmes viennent de là !

Il faut éviter également de se perdre dans des démarches de concertation à n'en plus finir, qui engendrent des pertes d'argent et de temps considérables, pour un résultat parfois médiocre. La concertation n'a pas empêché le projet portuaire de Port-la-Nouvelle d'être retardé par les recours intempestifs de quelques illuminés.

Sans parler de l'excès et de l'instabilité des règles, qui menacent sans cesse les projets d'aménagement. Le principal problème de la France réside dans sa volonté d'être en concurrence, sur les questions littorales, avec des pays comme l'Espagne ou l'Italie, qui n'ont pas une réglementation aussi stricte.

Je rappelle que les côtes du Languedoc-Roussillon n'ont pas été abîmées par les élus locaux, mais par l'État. Tous les projets de constructions hérétiques, comme La Grande-Motte, ont directement été portés par l'État. Et c'est ensuite sur les collectivités que l'État fait peser sa réglementation, au nom d'une protection de l'environnement qu'il a lui-même omis de respecter !

Je souhaite vraiment insister sur la formation des fonctionnaires, qui doivent accepter de prendre des risques dans l'intérêt global du territoire, au lieu de mesurer sans cesse les éventuelles conséquences sur leur carrière.

Enfin, j'attire votre attention sur le problème que peut poser l'hébergement des ouvriers, notamment agricoles, lors des pics saisonniers. La communauté d'agglomération du Pays de l'Or s'est saisie du problème mais est confrontée à une loi trop restrictive.

M. Charles Revet. – Deux facettes essentielles de la loi tendent à s'opposer : la première concerne la protection environnementale, et la seconde le développement harmonieux dans des espaces contraints.

Un des problèmes soulevés par les rapporteurs concerne les décrets d'application de la loi, qui n'ont pas été publiés à temps. Il ne faut pas laisser l'opportunité au juge de légiférer à notre place. Je partage sur ce point l'opinion de Robert Navarro : nous devons affirmer notre rôle de législateur !

Ensuite, il faut réfléchir à la protection contre les risques d'inondation et de submersion. Certains artifices permettent d'allier protection et développement économique : les enrochements d'Étretat ou les digues du port pétrolier d'Antifer, ont par exemple permis le développement de la production de crustacés. Permettre ce développement économique local est nécessaire.

Dans le futur, la mer permettra de nourrir une grande majorité de la population mondiale. La France, avec son littoral important, doit s'y préparer et soutenir la production aquacole. Or celle-ci a diminué de moitié car l'implantation des infrastructures nécessaires est devenue impossible. Il faut réfléchir localement à protéger le littoral sans compromettre le développement aquacole.

Mme Hélène Masson-Maret. – La loi Littoral est un sujet passionnant, mais polémique. Comment peut-on concilier les deux pôles de la loi que sont l'environnement et le développement local ?

Je ne partage pas l'opinion de Michel Teston : la loi a bien freiné le développement, immobilier surtout. Mais si on assouplit la loi, ne risque-t-on pas d'ouvrir la boîte de Pandore ?

Par ailleurs, je m'interroge sur le décret relatif aux concessions de plages, qui est au cœur de la loi Littoral. Ce point est-il abordé dans le rapport ? L'enjeu est majeur, car le dispositif manque de transparence et les conséquences prennent une ampleur catastrophique dans le Var. La commission doit s'y intéresser.

Mme Laurence Rossignol. – Je suis assez perplexe sur la recommandation préconisant d'introduire des servitudes environnementales comme outil alternatif à l'acquisition foncière par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL). Je pense que ce dernier remplit d'ores et déjà très bien ses missions environnementales : pourquoi parler d'alternative ?

Je soutiens les ambitions environnementales de la loi Littoral. Quelle place accordez-vous aux enjeux environnementaux de certaines activités qui se développent en retrait du littoral, mais finissent par le polluer ? Je pense notamment à l'extension des algues vertes, tant en volume qu'en surface affectée.

Mme Odette Herviaux, co-rapporteuse. – Il est vrai que le bon équilibre entre protection et aménagement est très difficile à déterminer. Les préoccupations environnementales ne sont pas absentes de notre rapport, notamment lorsque nous proposons de durcir l'appréciation des coupures

d'urbanisation ou de combler les dents creuses des hameaux pour limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles. Il ne s'agit évidemment pas d'élargir le périmètre de ces hameaux, mais simplement de faire de la densification.

Pour répondre à Michel Teston, sur les questions d'érosion et de submersion, nous émettons un certain nombre de recommandations à la fin du rapport, concernant l'extension de la bande des cent mètres, l'utilisation de modèles numériques de terrain et l'expérimentation du recul stratégique des activités. Une connaissance fine du terrain est nécessaire pour apprécier correctement ces nouveaux défis, ce qui plaide une fois encore, en faveur de la régionalisation de la loi Littoral, en étroite collaboration avec les services déconcentrés de l'État.

Il n'y a pas de contradiction entre nos propositions et les démarches de gestion des aménagements côtiers. L'État assume son rôle régalien en matière de sécurité des habitants, et cela ne me semble pas incompatible avec une application décentralisée de la loi Littoral.

Robert Navarro a souligné la nécessité de trouver des solutions pour ne pas freiner le développement économique à moyen terme, en citant à juste titre l'exemple des ports maritimes. La conciliation de cet objectif avec les règles d'urbanisme doit s'effectuer dans le cadre des documents d'interprétation de la loi et de planification de l'espace littoral, comme nous le suggérons. Quant à la problématique de l'hébergement des saisonniers agricoles sur le territoire du Pays de l'Or, nous l'évoquons très précisément dans le rapport.

Charles Revet s'inquiète, à juste titre, du fait que le juge fasse aujourd'hui la loi sur le Littoral.

M. Charles Revet. – Pas seulement sur le littoral, d'ailleurs !

Mme Odette Herviaux, co-rapporteuse. – Nous essayons précisément de faire en sorte que la volonté du législateur soit enfin respectée, c'est tout le sens de nos propositions.

Je tiens cependant à rassurer Hélène Masson-Maret, nous avons conscience de la fragilité de l'équilibre sur le littoral. Nous ne souhaitons pas ouvrir la « boîte de Pandore environnementale ». Aucun élu ne peut se faire élire sur un projet de bétonnage de la côte, il est temps de sortir de cette vision culpabilisante qui sied à l'administration. Nous faisons confiance aux élus, et la région nous semble être le bon échelon pour gérer la dimension géographique de la loi Littoral.

Mme Hélène Masson-Maret. – C'est une très bonne mesure, en effet !

Mme Odette Herviaux, co-rapporteuse. – Le législateur l'avait déjà prévu en 1986. Nous ne pouvons pas laisser les maires seuls face à l'insécurité juridique de la loi Littoral, aux conséquences ahurissantes et

parfois dramatiques. Nous ne venons pas « au secours des maires » pour les aider à bétonner leurs côtes, mais pour les sortir de l'ornière juridique de cette loi. Jean Bizet a cité l'exemple du maire de Gouville-sur-Mer, condamné à exécuter sa propre décision et à verser des dommages et intérêts. Nous ne pouvons pas tolérer ces situations sans rien dire !

Mme Laurence Rossignol. – Prenez-vous également en compte les avancées récentes en matière de permis de construire ? Le Président de la République vient encore d'annoncer une simplification des procédures.

Pour faire entièrement confiance aux élus, il faut les aider à hiérarchiser les priorités environnementales. Bien souvent, faute de pouvoir appliquer toutes les règles, on n'en applique aucune !

Quant à l'introduction de servitudes environnementales, je n'ai toujours pas saisi en quoi cela pouvait soutenir l'action du Conservatoire du littoral, dont les objectifs doivent impérativement être maintenus.

M. Jean Bizet, co-rapporteur. – Ces servitudes permettraient précisément au Conservatoire de dégager des marges de manœuvre financières pour atteindre ses objectifs. Elles coûtent moins cher qu'une acquisition en pleine propriété, donc l'emprise foncière du Conservatoire pourrait être plus étendue à moyens constants.

En ce qui concerne la hiérarchisation de l'action des maires, les chartes régionales d'aménagement du littoral (CRAL) devraient précisément permettre d'inscrire plus facilement les projets dans une planification stratégique du territoire. Il ne s'agit pas de réécrire la loi Littoral, mais bien de mieux l'interpréter localement, sous le contrôle du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML).

Notre rapport intègre les avancées récentes en matière de permis de construire, de documents d'urbanisme et d'encadrement des recours malveillants. Il fait notamment le point sur les apports de l'ordonnance du 18 juillet 2013, du décret du 1^{er} octobre 2013 et du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

Nous n'avons effectivement pas abordé le décret relatif aux concessions de plages, car il relève du domaine réglementaire pour la gestion du domaine public maritime. La loi Littoral a clairement défini la répartition des rôles, et il ne nous paraît pas judicieux de revenir sur ce point.

Globalement, toutes les autres questions se recoupent. Je rappelle que nos principales propositions sont de deux ordres. Il s'agit en premier lieu de combler les dents creuses des hameaux, afin de limiter notamment la consommation d'espaces agricoles. Nous mettons de nombreux verrous de sécurité, en empêchant notamment toute extension future du périmètre de ces hameaux. Nous proposons en parallèle de durcir les coupures d'urbanisation, justement pour faire en sorte que les communes déjà très

urbanisées soient plus attentives à leur consommation d'espaces naturels et agricoles.

Pour le reste, nous sommes d'accord avec Hélène Masson-Maret. Montesquieu affirmait qu'« on ne doit légiférer que d'une main tremblante ». C'est particulièrement vrai dans le cas de la loi Littoral. Je sais que dans mon département, les maires s'attendent à beaucoup plus et ils ne vont pas tous être contents, mais je les avais prévenus. Cela ne sera pas le « grand soir » de la loi Littoral.

En revanche, et c'est le second temps fort de nos propositions, nous souhaitons donner aux élus les moyens de prendre leurs responsabilités, à travers le dispositif des chartes régionales d'aménagement du littoral (CRAL). Il s'agit de permettre à ceux qui « font le littoral au quotidien » d'expliquer comment doivent être entendues, dans leur région, les notions d'espace urbanisé, de hameau, de capacité d'accueil, etc. Il s'agit de territorialiser l'interprétation de la loi Littoral, et non de la réécrire.

Deux cas de figure se présenteront. Si la loi Littoral ne pose localement aucun problème d'application, rien ne changera. En revanche, lorsque des difficultés sont relevées, le conseil régional devra rédiger cette charte d'interprétation dans les trois ans, en s'appuyant éventuellement sur des structures existantes, comme l'a fait le GIP Littoral Aquitain. Il faut absolument que les élus locaux puissent se saisir eux-mêmes des difficultés qu'ils rencontrent. D'où le titre de notre rapport : « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines ».

Entre 1986 et 2006, il ne s'est absolument rien passé. Les maires et leurs concitoyens ont souffert de l'interprétation à géométrie variable de la loi par les services de l'État. Il ne s'agit pas pour autant de « pétarder » la loi Littoral, cela ne serait pas acceptable. En revanche, nous donnons les moyens de faire du développement économique dans le cadre de projets de territoire.

C'est pour cela que nous proposons également de développer les systèmes de péréquation financière à l'échelle de bassins géographiques. Il faut mettre en place des compensations pour les communes qui choisissent de favoriser la protection de l'environnement, car ces espaces préservés profitent ensuite aux communes avoisinantes qui en retirent des bénéfices touristiques ou en termes de loisirs pour leurs habitants.

Enfin, il reste à trouver un véhicule législatif pour nos propositions : la prochaine loi de décentralisation pour les chartes régionales et le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) pour le comblement des dents creuses des hameaux, semblent être des pistes prometteuses. Il faudra se battre, car on ne peut pas accepter aujourd'hui que l'administration ne fasse pas confiance aux élus locaux.

La publication du rapport d'information est autorisée à l'unanimité.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Lundi 13 mai 2013 : Manche (50)

- Visite de terrain à Gouville-sur-Mer ;
- Réunion avec **une soixantaine de maires des communes littorales** en présence de **M. Erick Beaufiglioli**, maire de Gouville-sur-mer, **M. Stéphane Travert**, député de la Manche, **M. Philippe Gosselin**, député-maire de Rémilly-sur-Lozon, **M. Claude Halbecq**, président de l'Association des maires de la Manche, **M. Hubert Lefèvre**, président de l'Association des maires ruraux de la Manche.

Lundi 10 juin 2013 : Morbihan (56)

- Visite de terrain à Erdeven (site de l'échouage du TK Bremen) ;
- Visite de terrain à Belz (zone du Suroît) ;
- Réunion à Ploemeur avec **une trentaine de maires des communes littorales** en présence de **M. Loïc Le Meur**, maire de Ploemeur, **M. Jacques le Nay**, président de l'Association des maires du Morbihan, **M. Jean-François Savy**, préfet du Morbihan.

Du mercredi 3 au vendredi 5 juillet 2013 : Corse-du-Sud (2A)

*à l'invitation de **M. Nicolas Alfonsi**, sénateur de la Corse-du-Sud.*

- Survol de la côte entre Piana et Porto-Vecchio ;
- Réunion avec les maires à Porto-Vecchio, en présence de **M. Camille de Rocca Serra**, député de la Corse-du-Sud ;
- Entretien avec **M. Patrick Strzoda**, préfet de la région Corse ;
- Entretien avec **M. Jean-Jacques Panunzi**, président du Conseil général de la Corse-du-Sud ;
- Réunion à Ajaccio avec une trentaine de maires des communes littorales ;
- Entretien avec **M. Patrick Alimi**, directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM) ;
- Entretien avec **Mme Stéphanie Grimaldi**, maire de La Porta et conseillère territoriale de Corse, ancienne responsable du PADDUC (2004-2010) ;
- Réunion avec **M. Paul Giacobbi**, député de Haute-Corse et président du Conseil exécutif de Corse ;

- Entretien avec **Mme Maria Guidicelli**, conseillère exécutive et actuelle responsable du PADDUC ;
- Entretien avec **M. Patrice Barruol**, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), et **Mme Brigitte Dubeuf**, directrice adjointe ;
- Rencontre avec les principales associations de protection du littoral corse : **U Levante, ABCDE, Le Garde**.

Jeudi 10 octobre 2013 : Savoie (73) et Haute-Savoie (74)

à l'invitation de **MM. Jean-Pierre Vial**, sénateur de la Savoie, et **Pierre Hérisson**, sénateur de la Haute-Savoie.

- Visite de l'aménagement sud du Lac du Bourget dans le cadre du projet Grand Lac ;
- Visite de terrain à La Chapelle-du-Mont-du-Chat ;
- Réunion à Chambéry avec **M. Eric Jalon**, préfet de la Savoie ;
- Réunion avec les élus et techniciens à La Chapelle-du-Mont-du-Chat : **Mme Nicole Falcetta**, maire de La Chapelle-du-Mont-du-Chat, **M Bernard Marin**, président de la communauté de communes du canton d'Albens, **Mme Corinne Casanova**, adjointe au maire d'Aix-les-Bains, **M. Jean-François Bressand**, maire de Saint-Germain-la-Chambotte, **M. Edouard Simonian**, adjoint au maire de Saint-Germain-la-Chambotte, **Mme Aurélie Roy et Mme Rague**, direction départementale des territoires (DDT) de la Savoie, **M. Jean-Michel Doige**, directeur général adjoint « aménagement » du Conseil général de la Savoie, **M. Tony Boissenin Grandjean** et **Mme Alexandre Turnar**, Conseil général de la Savoie, **M. Michel Goudouneix**, secrétaire général de la communauté d'agglomération du Lac du Bourget (CALB), **Mme Véronique Mermoud**, responsable du service urbanisme de la CALB ;
- Réunion à Annecy avec **M. Georges-François Leclerc**, préfet de la Haute-Savoie ;
- Réunion au Conseil général de Haute-Savoie avec **M. Antoine de Menthon**, président du SCoT et vice-président du Conseil général, et **M. Raymond Mudry**, vice-président du Conseil général.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 9 avril 2013 :

– *Inspection générale de l'équipement* : **Mme Catherine Bersani**, inspectrice générale de l'équipement.

Mardi 16 avril 2013 :

– *Cabinet du ministre des transports* : **M. François Lambert**, conseiller technique.

Mercredi 24 avril 2013 :

– *Conservatoire du littoral* : **Mme Odile Gauthier**, directrice, et **M. Michel Peltier**, directeur adjoint.

Mercredi 12 juin 2013 :

– *Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)* : **Mme Annick Helias**, inspectrice générale de l'équipement et membre du CGEDD.

Mercredi 19 juin 2013 :

– **M. Loïc Prieur**, avocat au barreau de Brest.

Mercredi 26 juin 2013 :

– *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)* : **MM. Thierry Merret**, président de la FDSEA du Finistère et administrateur de la FNSEA, **Emile Riou**, administrateur de la FDSEA et membre du groupe « Littoral », et **Mme Sabine Agofroy**, juriste chargée des questions de littoral.

Mardi 9 juillet 2013 :

– *Association nationale des élus du littoral (ANEL)* : **MM. Jean-François Rapin**, président, **Gérard Ruiz**, inspecteur général honoraire de l'équipement et ancien élu de la Teste-de-Buch, et **Mme Christine Lair**, déléguée générale.

Mercredi 17 juillet 2013 :

– *Fédération nationale de l'hôtellerie de plein air (FNHPA) :*
MM. Guylhem Feraud, président, **Bernard Sauvaire**, président du comité des Chaînes, **Nicolas Bouvier**, APCO pour la FNHPA, **Nicolas Dayot**, président de la commission sur la prévention des risques d'inondation, et **Tristan Le Monnier**, consultant, et **Mme Yasmine Amer**, chargée de mission du service juridique ;

– *Fédération nationale de l'environnement (FNE) :* **M. Raymond Leost**, responsable juridique et administrateur de FNE.

Jeudi 18 juillet 2013 :

– *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) :*
M. Etienne Crepon, directeur, et **Mme Stéphanie Dupuy-Lyon**, sous-directrice « Qualité du cadre de vie ».

Jeudi 26 septembre 2013 :

– *Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) :* **MM. Hubert Carré**, directeur général, et **Pierre-Etienne Brouté**, juriste ;

– *Secrétariat général de la Mer :* **M. Michel Aymeric**, secrétaire général ;

– *Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) :*
M. Yves Guillam, directeur adjoint, **Mme Bénédicte Ezvan-André**, expert technique ;

– *Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques (CSNPSN) :* **M. Antoine Pichon**, secrétaire général ;

– *Fédération nationale des SCoT (FNSCOT) :* **M. Romain Prax**, délégué technique adjoint et directeur du syndicat mixte du SCoT de la Narbonnaise.

Mercredi 2 octobre 2013 :

– *Groupement intérêt public (GIP) Littoral Aquitain :* **M. Renaud Lagrave**, président.