

N° 421

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juillet 2004

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom des Affaires économiques et du Plan (1) et de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (2), par le groupe de travail chargé de dresser le bilan de l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral,*

Par M. Patrice GÉLARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, M. Francis Grignon, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Gérard Cornu, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard Claudel, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergeris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

(2) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balarello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Charles Guené, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Jean Louis Masson, Mme Josiane Mathon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Josselin de Rohan, Bernard Saugéy, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

**Aménagement du territoire .**

# **L'application de la « loi littoral » :**

pour une mutualisation de l'aménagement du territoire

Jean-Paul ALDUY  
Président

Patrice GÉLARD  
Rapporteur

Sénateurs

Commission des Affaires économiques  
Commission des Lois  
Groupe de travail sur l'application de la « loi littoral »  
N° 421  
2003-2004

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL</b> .....	6
<b>INTRODUCTION</b> .....	8
<b>I. UNE LOI ADOPTÉE À L'UNANIMITÉ</b> .....	10
A. UNE LOI ATTENDUE.....	10
1. <i>Un littoral longtemps appréhendé sous le seul angle de la domanialité publique</i> .....	10
2. <i>La multiplication de mesures spécifiques</i> .....	11
3. <i>La prise de conscience de la nécessité d'une approche globale</i> .....	12
B. UN ÉQUILIBRE PRÉCAIRE ENTRE AMÉNAGEMENT, PROTECTION ET MISE EN VALEUR DU LITTORAL.....	12
1. <i>Un champ d'application étendu</i> .....	13
2. <i>Des dispositions diverses</i> .....	13
3. <i>Une mise en œuvre fondée sur la planification à l'échelle locale</i> .....	15
C. DES AMÉNAGEMENTS PONCTUELS .....	16
1. <i>Des documents d'urbanisme renouvelés</i> .....	16
2. <i>Des possibilités de construction ponctuellement étendues</i> .....	18
3. <i>Une gestion du domaine public maritime facilitée</i> .....	18
<b>II. UNE MISE EN ŒUVRE SOUVENT DIFFICILE ET CONFLICTUELLE</b> .....	20
A. UN LITTORAL EN PROIE À DE MULTIPLES PRESSIONS .....	21
1. <i>Des mutations démographiques et économiques</i> .....	21
a) <i>Une population toujours plus nombreuse</i> .....	21
b) <i>Le développement continu du tourisme et de la plaisance</i> .....	22
c) <i>Des activités primaires en difficulté</i> .....	22
d) <i>Un secteur industrialo-portuaire en mutation</i> .....	23
2. <i>Des conséquences préjudiciables</i> .....	24
a) <i>Des conflits d'usage</i> .....	24
b) <i>La saturation des ports de plaisance</i> .....	25
c) <i>L'occupation du domaine public maritime</i> .....	26
3. <i>Une politique de protection confrontée à de nouveaux défis</i> .....	28
a) <i>Le bilan positif de l'action du Conservatoire du littoral malgré des moyens encore insuffisants</i> .....	28
b) <i>De nouveaux risques</i> .....	29
B. DES MESURES D'APPLICATION TARDIVES ET INCOMPLÈTES .....	30
1. <i>Des décrets parus dix-huit ans après la loi</i> .....	31
2. <i>Des décrets toujours attendus</i> .....	32
3. <i>Des décrets publiés et contestés : les espaces remarquables</i> .....	33

4. Des documents locaux de planification peu nombreux.....	36
a) Les schémas de mise en valeur de la mer.....	36
b) Les directives territoriales d'aménagement.....	37
d) Les schémas de cohérence territoriale.....	38
c) Les plans locaux d'urbanisme.....	38
C. UNE PLACE IMPORTANTE LAISSÉE À LA JURISPRUDENCE.....	39
1. Une insécurité juridique préjudiciable.....	39
2. La règle de continuité.....	40
3. Les espaces proches du rivage.....	41
4. Le cumul de la « loi littoral » et de la « loi montagne » sur les rives des lacs de plus de 1.000 hectares.....	43
<b>III. PROMOUVOIR UNE GESTION INTÉGRÉE DU LITTORAL.....</b>	<b>44</b>
A. RENFORCER LA CONCERTATION, LA PLANIFICATION ET LA DÉCENTRALISATION.....	44
1. Créer un Conseil national du littoral afin de favoriser la concertation au niveau national.....	44
2. Renforcer la planification au niveau local.....	45
B. ADAPTER LES RÈGLES D'URBANISME AFIN DE PERMETTRE UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE PROTECTION ET AMÉNAGEMENT.....	47
1. Dans l'ensemble des communes soumises à la « loi littoral ».....	47
2. Dans les espaces remarquables.....	48
3. Dans la bande des cent mètres.....	49
4. Sur les rives des grands lacs.....	49
C. RÉFORMER LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL.....	50
1. Renforcer les moyens du Conservatoire.....	50
2. Placer le Conservatoire à la tête d'un réseau d'établissements publics agissant pour son compte et sous son contrôle.....	51
3. Étendre le régime des contraventions de grande voirie au domaine du Conservatoire du littoral.....	51
<b>PRÉSENTATION DU RAPPORT DEVANT LA COMMISSION DES LOIS.....</b>	<b>53</b>
<b>PRÉSENTATION DU RAPPORT DEVANT LA COMMISSION DES AFFAIRES     ÉCONOMIQUES.....</b>	<b>56</b>
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE.....</b>	<b>62</b>
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN.....</b>	<b>66</b>
<b>ANNEXE I - LISTE DES AUDITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL.....</b>	<b>68</b>

<b>ANNEXE II - DÉCRETS D'APPLICATION DU 29 MARS 2004</b> .....	72
• <b>Décret n° 2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports</b> .....	72
• <b>Décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 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</b> .....	78
• <b>Décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme</b> .....	84
• <b>Décret n° 2004-311 du 29 mars 2004 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</b> .....	88

## LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

### **1. Renforcer la concertation, la planification et la décentralisation**

- Soutenir la création du Conseil national du littoral et encourager sa mise en place rapide (*modification de la loi*) ;
- Simplifier la planification en incluant dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) un volet maritime approuvé par le préfet et en supprimant les schémas de mise en valeur de la mer (*modification de la loi*) ;
- Utiliser plus systématiquement la possibilité offerte aux communes de demander le transfert de la gestion du domaine public maritime au droit de leur périmètre et compenser ce transfert par l'affectation d'une part du produit de la redevance pour occupation du domaine public maritime ;
- Ensermer le dépôt du référé-suspension dans un délai de quatre mois à compter de la notification de l'autorisation au bénéficiaire (*modification réglementaire*) ;
- Encourager les expérimentations tendant à promouvoir une gestion intégrée du littoral, sur le modèle du projet de gestion de la baie de Bourgneuf.

### **2. Adapter les règles d'urbanisme afin de permettre un meilleur équilibre entre protection et aménagement**

- Publier le décret d'application de l'article L. 146-6-1 du code de l'urbanisme, relatif à la reconstruction des bâtiments existants dans la bande des cent mètres, et celui de l'article L. 321-9 du code de l'environnement, relatif aux concessions de plage (*modification réglementaire*) ;
- Permettre aux SCOT ou, à défaut, aux plans locaux d'urbanisme (PLU), de justifier, avec l'accord du préfet, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité est compatible avec les objectifs de protection du littoral (*modification de la loi*) ;
- Etendre aux espaces proches du rivage l'exception relative aux espaces urbanisés qui s'applique dans la bande des cent mètres (*modification de la loi*) ;
- Hiérarchiser les protections dans les espaces remarquables en protégeant plus strictement les espaces les plus remarquables et en permettant, sur les autres espaces, aux SCOT et aux PLU de comporter un plan d'aménagement ayant reçu l'accord du préfet après avis de la commission des sites, notamment afin de permettre aux activités économiques traditionnellement implantées de se maintenir ou de se développer (*modification de la loi*) ;

– Permettre aux SCOT, pour les quatre plus grands lacs de plus de 1.000 hectares (Bourget, Serre-Ponçon, Annecy, Léman), d’instituer, en accord avec le préfet coordonnateur de massif et après avis du comité de massif, une limite au-delà de laquelle seule la « loi montagne » s’applique (*modification de la loi*) ;

– Appliquer aux autres lacs de plus de 1.000 hectares, au terme d’une période transitoire, la « loi montagne » à l’exclusion de la « loi littoral » (*modification de la loi*) ;

– Etendre aux départements d’outre-mer, par décret en Conseil d’Etat, les dispositions législatives relatives aux servitudes de passage applicables en métropole (*modification réglementaire*).

### **3. Réformer le Conservatoire de l’espace littoral et des rivages lacustres**

– Accroître les moyens humains et financiers du Conservatoire du littoral (*modification de la loi*) ;

– Placer le Conservatoire à la tête d’un réseau d’établissements publics agissant pour son compte et sous son contrôle à la gestion desquels les collectivités territoriales seraient associées (*modification de la loi*) ;

– Etendre le régime des contraventions de grande voirie au domaine du Conservatoire du littoral (*modification de la loi*).

\*

\*

\*

Mesdames, Messieurs,

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite « loi littoral » poursuivait un quadruple objectif : préserver les espaces rares et sensibles, gérer de façon économe la consommation d'espace par l'urbanisation et les aménagements touristiques, ouvrir plus largement le rivage au public, enfin accueillir en priorité sur le littoral les activités dont le développement est lié à la mer.

Cette loi, votée au moment de la mise en place de la décentralisation, s'efforçait de concilier un enjeu national de protection d'un espace identifié, à juste titre, comme fragile et convoité, avec les nouvelles responsabilités et compétences des collectivités territoriales, notamment en matière d'urbanisme.

Au-delà, et avant l'heure, cette loi se plaçait dans une optique de développement durable, en cherchant à préserver les richesses naturelles d'un territoire, sources de son attractivité et de son développement économique, social et culturel, afin de le pérenniser.

Mais, plus de dix-huit ans après l'adoption de cette loi, force est de constater que celle-ci n'a pas totalement réussi à établir le « mode d'emploi » adéquat permettant d'aboutir à une gestion équilibrée de cet espace tant convoité. L'espace littoral suscite un triple attrait résidentiel, touristique et économique. Or les dispositions de la « loi littoral » ne permettent pas de répondre de façon cohérente et adaptée aux défis posés par cette attractivité, alors même que son application, notamment celle qui en a été faite par une jurisprudence abondante, a parfois été ressentie comme excessivement contraignante par les élus locaux confrontés à l'évolution de leurs populations, aux demandes d'activités nouvelles et aux pressions qui en résultent sur le foncier et le maintien des activités traditionnelles.

Il est d'ailleurs tout à fait remarquable de relever que le constat, établi par le Conseil général des Ponts et Chaussées sur les conditions d'application de la loi par les services déconcentrés de l'Etat<sup>1</sup> identifie « vues de l'autre bord » les mêmes difficultés d'application, les mêmes incohérences que celles mises en avant par les élus locaux.

Il relève ainsi la quasi-impossibilité d'établir au niveau national une interprétation unique des concepts qui fondent la mise en œuvre de la « loi littoral » et, à l'inverse, les effets pervers d'une interprétation extensive de certains d'entre eux, en particulier celui d'espace remarquable.

Pour restaurer l'esprit même de la loi, et « **pour se donner les moyens d'un développement durable et maîtrisé** », le rapport souligne que « **la prise en compte des évolutions sociales et économiques et une modernisation du droit doivent accompagner un engagement déterminé des élus dans le jeu de la « planification décentralisée** ».

Le Sénat, représentant des collectivités territoriales et acteur engagé en matière d'aménagement du territoire, ne pouvait rester en marge du débat.

La commission des Lois et la commission des Affaires économiques ont ainsi mis en place un groupe de travail représentatif de toutes les sensibilités politiques ainsi que des différents espaces littoraux qui a entendu, à travers plus de quarante auditions, tous les acteurs impliqués dans la gestion de cet espace.

Au-delà du constat en demi-teinte établi sur le bilan de la « loi littoral », il a voulu redonner tout son sens à celle-ci, à travers des propositions mettant en place une gestion intégrée du littoral. Cette approche nouvelle s'inscrit résolument dans l'esprit de la décentralisation en proposant de définir la politique du littoral en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés et à un niveau géographique pertinent.

\*

\*

\*

---

<sup>1</sup> *Rapport sur les conditions d'application de la loi « littoral », Conseil général des Ponts et Chaussées, juillet 2000.*

## I. UNE LOI ADOPTÉE À L'UNANIMITÉ

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, adoptée à l'unanimité en dépit des réserves du Sénat sur l'imprécision de certaines de ses dispositions, est le résultat d'un long cheminement. Elle vise à la fois l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Depuis dix-huit ans, elle a connu de nombreux aménagements qui, toutefois, n'ont pas remis en cause son économie générale.

### A. UNE LOI ATTENDUE

Le littoral a longtemps été appréhendé sous le seul angle de la domanialité publique. Les mesures répondant à des objets spécifiques se sont multipliées à partir des années 1960 avant que ne s'impose la nécessité d'une approche globale.

#### 1. Un littoral longtemps appréhendé sous le seul angle de la domanialité publique

La prise en compte du littoral par le droit a d'abord résulté de la nécessité d'assurer la défense des côtes.

Propriété des seigneurs riverains du littoral qui, dans les lieux où s'appliquait la coutume normande, s'approprièrent les côtes « *jusqu'à l'endroit où un homme à cheval pouvait planter sa lance* », le rivage a été intégré par un édit du 30 juin 1539 au domaine de la couronne, dont l'édit de Moulins du 13 mai 1566 a affirmé l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité.

L'étendue du rivage de la mer n'a été définie qu'en 1681, par l'ordonnance de Colbert sur la marine, aux termes de laquelle : « *sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves.* »

La loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime a complété cette définition en y incluant, sous réserve des droits des tiers, le sol et le sous-sol de la mer territoriale, les lais et relais futurs, c'est-à-dire les alluvions déposés par la mer et les terrains dont la mer se retirera d'elle-même à la suite de phénomènes naturels, et, sous réserve de dispositions contraires d'actes de concession, les terrains qui seront artificiellement soustraits à l'action du flot.

Cette définition du domaine public maritime présentait plusieurs insuffisances : le régime juridique des eaux territoriales n'était pas déterminé, la situation des lais et relais existant en 1963 était variable car la loi avait seulement prévu qu'ils pouvaient être incorporés dans le domaine public ; le régime juridique des concessions d'endiguage et des plages laissait de larges possibilités d'appropriation privée ; enfin, le statut même du domaine public maritime ne présentait pas de garanties réelles de protection dans la mesure où le principe de l'inaliénabilité n'est pas absolu, les dépendances du domaine public pouvant être déclassées et mises en vente.

## 2. La multiplication de mesures spécifiques

Ces insuffisances de la protection du littoral par le seul instrument de la domanialité publique, conjuguées à la pression croissante sur les zones côtières des nécessités de développement économique et touristique, ont conduit les pouvoirs publics à mettre en place et à renforcer plusieurs types de réglementations spécifiques visant à préserver le libre accès à la mer, à protéger les milieux naturels littoraux et à maîtriser l'urbanisation et le développement économique.

Les concessions de plages naturelles ont d'abord été réglementées par des circulaires du 1<sup>er</sup> juin 1972 et du 13 juillet 1973. Elles imposaient aux cahiers des charges de laisser libre l'accès à la mer et le long du rivage et de limiter la surface faisant l'objet d'une concession à 30 % au plus de la superficie totale de la plage. En application de la loi du 28 novembre 1963, les concessions de plages artificielles étaient réservées en priorité aux collectivités territoriales et devaient préserver la continuité du passage le long du littoral et le libre accès à la mer.

La loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme a institué une servitude de passage sur les propriétés privées riveraines du domaine public maritime : une bande de terrain de trois mètres de largeur doit être laissée, dans certaines conditions, à l'usage des piétons.

Les concessions d'endiguage, prévues par une loi du 16 septembre 1807, ont été autorisées par la loi du 28 novembre 1963. Pour limiter les atteintes à l'intégrité du littoral et à sa vocation d'ouverture au public, elles ont été progressivement encadrées, par une circulaire du 3 janvier 1973 puis par un décret du 29 juin 1979, aux termes duquel l'endiguage et l'utilisation des dépendances du domaine public maritime situées hors des limites maritimes d'un port peuvent faire l'objet de concessions, sans par ailleurs que les terrains concédés soient soustraits à ce domaine, uniquement pour être affectés à l'usage du public, à un service public ou à une opération d'intérêt général.

La loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution a interdit le déversement ou l'immersion dans les eaux de la mer de matières de toute nature susceptibles de porter atteinte à la santé publique ainsi qu'à la faune et à la flore sous-marines. Deux circulaires du 23 juin 1976 et du 22 juin 1977 ont eu pour objet de renforcer la qualité des eaux de baignade. Dans le même esprit, un arrêté ministériel du 7 mai 1974 a renforcé les règles relatives à la propreté des plages et zones littorales fréquentées par le public.

Enfin, la loi du 30 juillet 1975 a créé le **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres** et l'a chargé de mener une politique foncière de préservation des espaces naturels des rivages maritimes et lacustres dans les cantons littoraux et au bord des lacs de plus de 1.000 hectares.

### 3. La prise de conscience de la nécessité d'une approche globale

Au début des années 1970, la nécessité s'est fait jour d'appréhender les enjeux du littoral dans leur globalité.

Les fondements de la politique d'aménagement du littoral ont été posés, en novembre 1973, par le rapport d'un **groupe d'étude** créé par le comité interministériel d'aménagement du territoire du 13 mai 1971 et **animé par Michel Piquard**.

L'**instruction du 4 août 1976** concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs a dégagé trois orientations qui restent d'actualité : l'urbanisation linéaire du bord de mer doit être évitée, les constructions doivent être reportées le plus en arrière possible du rivage de la mer, des zones naturelles doivent séparer les zones urbanisées. L'instruction recommandait également d'interdire les nouvelles routes de transit à moins de 2.000 mètres du rivage. Enfin, elle prévoyait la protection des zones naturelles. Son impact fut toutefois limité. Le Conseil d'Etat lui ayant dénié tout caractère réglementaire, elle n'était pas opposable aux permis de construire ou aux documents d'urbanisme.

Trois ans plus tard, ces principes furent réaffirmés par une **directive d'aménagement national du 25 août 1979**, dite « **directive d'Ornano** », relative à la protection et à l'aménagement du littoral. Elle prévoyait notamment la préservation d'une bande littorale d'une profondeur de l'ordre de cent mètres le long du rivage et la généralisation des dispositifs d'assainissement. Son efficacité fut elle aussi limitée, puisqu'elle n'était pas opposable aux documents d'urbanisme.

Pour remédier à cette situation, la **loi n° 83-8 du 7 janvier 1983** relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a soumis les documents d'urbanisme à une obligation de compatibilité avec les dispositions des directives d'aménagement national en qualifiant ces dernières de prescriptions nationales au sens de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.

L'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1986 a mis un terme à ce régime provisoire.

#### ***B. UN ÉQUILIBRE PRÉCAIRE ENTRE AMÉNAGEMENT, PROTECTION ET MISE EN VALEUR DU LITTORAL***

La loi du 3 janvier 1986 est applicable à l'ensemble du territoire des communes littorales. Elle comporte diverses dispositions destinées à assurer l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Leur mise en œuvre repose en grande partie sur les documents de planification à l'échelle locale.

## 1. Un champ d'application étendu

L'article premier de la loi du 3 janvier 1986, aujourd'hui codifié à l'article L. 321-1 du code de l'environnement, définit le littoral comme *«une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur »*.

Toutefois, les limites géographiques des espaces littoraux étant difficiles à circonscrire, le champ d'application de la loi du 3 janvier 1986 a été défini en fonction des limites administratives des communes. Trois catégories de collectivités sont ainsi soumises à ses dispositions :

– les **communes littorales de plein droit**, c'est-à-dire 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 potentiellement littorales**, c'est-à-dire les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux ; leur **liste** doit être **fixée par un décret en Conseil d'Etat**, après consultation des conseils municipaux intéressés ;

– les **communes qui**, ne disposant pas de façade maritime, participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux et **en font la demande** auprès du représentant de l'Etat dans le département ; leur liste doit être fixée par décret en Conseil d'Etat, après avis du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Dès lors qu'une commune est considérée comme littorale, l'ensemble de son territoire est soumis aux dispositions de la loi du 3 janvier 1986.

## 2. Des dispositions diverses

Plusieurs objectifs sont assignés à cette politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral :

– la mise en oeuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral ;

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

– 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 ;

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

Pour y parvenir, **la loi du 3 janvier 1986 a soumis**, en premier lieu, **les communes littorales à des règles d'urbanisme spécifiques**, codifiées aux articles L. 146-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme, qui s'ajoutent aux règles de droit commun afin de repousser les constructions à l'intérieur des terres :

– sur l'ensemble du territoire communal, **l'extension de l'urbanisation** doit se faire soit **en continuité** avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ;

– dans les **espaces proches du rivage** ou des rives des plans d'eau intérieurs seule est autorisée une **extension limitée de l'urbanisation** qui, de surcroît, doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ;

– les **constructions ou installations** sont **interdites**, en dehors des espaces urbanisés, 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, à l'exception de celles qui sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Leur réalisation doit être soumise à enquête publique ;

– les **espaces remarquables ou caractéristiques du littoral** doivent être **préservés**, seuls des aménagements légers pouvant y être admis ;

– les nouvelles **routes** de transit doivent être localisées à une distance minimale de 2.000 mètres du rivage, la création de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche est interdite et les nouvelles routes de desserte locale ne peuvent être établies sur le rivage ni le longer.

En deuxième lieu, **la loi du 3 janvier 1986 a précisé les règles de gestion du domaine public maritime** en exigeant une enquête publique préalable à tout changement substantiel d'utilisation, en clarifiant les procédures de délimitation du rivage de la mer, en interdisant, sauf exception, de porter atteinte au caractère naturel du rivage et en organisant un régime spécifique pour les mouillages collectifs.

Enfin, **elle a consacré les principes de l'usage libre et gratuit des plages**, favorisé l'accès du public à la mer en instituant de nouvelles servitudes de passage et cherché à améliorer la qualité des eaux de baignade.

**Ces dispositions s'appliquent dans les départements d'outre-mer, sous réserve d'adaptations** destinées à prendre en compte la réserve domaniale des cinquante pas géométriques, délimités comme une bande de 81,20 mètres comptés à partir du rivage. Le régime de cette zone, que la loi du 3 janvier 1986 a intégré au domaine public maritime, est peu ou prou comparable à celui de la bande des cent mètres.

### 3. Une mise en œuvre fondée sur la planification à l'échelle locale

La planification spatiale s'inscrit 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 par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ou par l'Etat.

Aux termes de la loi du 3 janvier 1986, les **documents d'urbanisme** sont tenus de prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une **coupure d'urbanisation**. Ils doivent tenir compte, pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, de la préservation des espaces et milieux caractéristiques ou remarquables, de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ainsi que des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.

Plus spécifiquement, le **plan d'occupation des sols** :

– doit **classer en espaces boisés** les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après consultation de la commission départementale des sites ;

– peut **porter à plus de cent mètres la largeur de la bande littorale**, à l'intérieure de laquelle les constructions sont interdites en dehors des espaces urbanisés, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient ;

– peut s'affranchir des critères de la configuration des lieux ou de l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau pour prévoir une **extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage** ou des rives des plans d'eau intérieurs, si l'urbanisation envisagée est conforme aux dispositions d'un schéma directeur ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département sur demande motivée du conseil municipal et après avis de la commission départementale des sites.

Le dispositif de planification spatiale a été renforcé par l'institution de **schémas spécifiques au littoral**.

En 1973, le rapport Piquard constatait que, « *dans certains secteurs, la partie maritime du littoral est aussi demandée, par autant d'utilisateurs divers -pêcheurs, professionnels ou amateurs, conservateurs de la faune, motonautisme, voile, natation- que la partie terrestre. Il convient d'établir de véritables plans d'utilisation de la mer* ».

Cette proposition s'est traduite par l'élaboration de schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer auxquels ont succédé les **schémas de mise en valeur de la mer**, institués par l'article 57 de loi du 7 janvier 1983 précitée et confirmés par la loi du 3 janvier 1986.

Elaborés par l'Etat, soumis pour avis aux communes, aux départements et aux régions intéressés avant d'être approuvés par décret en Conseil d'Etat, ils doivent déterminer : « *les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime, fluvial ou terrestre attenants, nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral* ».

Quant aux conseils régionaux de **Guadeloupe**, de **Guyane**, de **Martinique** et de la **Réunion**, aux termes des articles L. 4433-7 à L. 4433-11 du code général des collectivités territoriales, ils doivent adopter un **schéma d'aménagement régional** fixant les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ce schéma doit notamment déterminer la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières et touristiques ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Depuis dix-huit ans, l'économie générale de la loi du 3 janvier 1986 n'a pas été remise en cause, même si ses dispositions ont connu plusieurs aménagements.

### ***C. DES AMÉNAGEMENTS PONCTUELS***

Les documents d'urbanisme ont été profondément rénovés. Les règles de constructibilité dans les communes littorales ont été ponctuellement assouplies. Enfin, la gestion des espaces littoraux a été facilitée.

#### **1. Des documents d'urbanisme rénovés**

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a modifié l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme afin d'instituer un nouveau document de planification, les **directives territoriales d'aménagement**, qui doivent fixer les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement sur certaines parties du territoire.

Approuvées par décret en Conseil d'Etat, elles peuvent définir des « *modalités d'application de la « loi littoral » adaptées aux particularités géographiques locales* ». Si elles doivent prendre en compte les orientations générales du schéma national d'aménagement du territoire, leurs dispositions s'imposent aux documents d'urbanisme des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Ces documents s'ajoutent aux schémas de mise en valeur de la mer.

En revanche, **la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000** relative à la solidarité et au renouvellement urbains **a substitué les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) respectivement aux schémas directeurs et aux plans d'occupation des sols.**

Afin de favoriser l'élaboration de ces documents, elle a posé la règle selon laquelle, en l'absence de schéma de cohérence territoriale applicable, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les plans locaux d'urbanisme ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation, sous réserve de dérogations limitées, dans les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15.000 habitants, au sens du recensement général, ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer.

Cette règle a été assouplie par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat. Elle s'applique désormais autour des agglomérations de plus de 50.000 habitants et dans les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer. En ont été exonérées les zones d'urbanisation future délimitées avant l'entrée en vigueur de la règle, soit le 1<sup>er</sup> juillet 2002, à l'exception des grandes surfaces et des complexes cinématographiques. Enfin, une dérogation ne peut désormais être refusée *« que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt [qu'elle] représente pour la commune »*.

Par ailleurs, la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a modifié l'article L. 4424-10 du code général des collectivités territoriales afin de donner à la collectivité territoriale de Corse compétence pour élaborer un document de planification unique, le **plan d'aménagement et de développement durable**, lui permettant d'apporter deux dérogations aux règles posées par la « loi littoral » consistant à :

– fixer une **liste complémentaire** à la liste des **espaces** terrestres et marins, sites et paysages **remarquables ou caractéristiques** du patrimoine naturel et culturel du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques à préserver ;

– déterminer, en tenant compte de la fréquentation touristique de certains sites et de la préservation de l'environnement, les espaces situés **dans la bande des cent mètres** dans lesquels peuvent être autorisés, en dehors des espaces urbanisés, des **aménagements légers** et des constructions non permanentes destinés à l'accueil du public, à l'exclusion de toute forme d'hébergement, dans le respect des paysages et des caractéristiques propres à ces sites, la réalisation de ces aménagements et constructions étant soumise à enquête publique.

Enfin, pour éviter de trop nombreuses contestations d'illégalité tardives et qui ne seraient pas justifiées au fond, l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 94-112 du 9 février 1994, dite « loi Bosson », et repris par la loi du 13 décembre 2000, dispose que, sauf exceptions énumérées par cet article, *« l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma directeur, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan d'occupation des sols, d'un plan*

*local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause ».*

## **2. Des possibilités de construction ponctuellement étendues**

Depuis l'adoption de la loi du 3 janvier 1986, les possibilités de construction dans les communes littorales ont été ponctuellement étendues.

La loi n° 94-112 du 9 février 1994 a modifié l'article L. 146-8 du code de l'urbanisme afin de prévoir qu'à titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées avec rejet en mer, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent être autorisées conjointement par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement.

La loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, a modifié l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme afin de prévoir que 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 a 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 un schéma d'aménagement, pouvant autoriser leur construction partielle à l'intérieur de la bande des cent mètres s'ils concilient protection et accueil des touristes. La mise en œuvre de ces dispositions est subordonnée à la publication d'un décret.

Enfin, en application de l'article 37 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat, 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.

## **3. Une gestion du domaine public maritime facilitée**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1986, diverses dispositions ont facilité la gestion du domaine public maritime, qu'il s'agisse des ports, des concessions de plages, des terrains acquis par le Conservatoire du littoral ou de la zone des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

La domanialité publique est un régime juridique destiné à assurer une gestion et une utilisation du domaine conformes au service public qui constitue sa vocation. Un tel régime est *a priori* favorable aux autorités gestionnaires dans la mesure où il leur accorde de larges prérogatives justifiées par les nécessités de continuité du service public.

Toutefois, s'agissant des **ports**, lorsque des dépendances du domaine public ont une vocation économique et que le respect de leur vocation nécessite une valorisation commerciale de certaines emprises, la domanialité publique a pu être regardée comme constituant un frein au développement des espaces économiques concernés. Le principe de précarité des occupations, le caractère personnel des titres, l'absence de constitution de fonds de commerce ont pu parfois dissuader l'implantation de services et activités en liaison avec l'activité des ports.

Aussi les occupants du domaine public peuvent-ils se voir accorder des **droits réels** depuis 1994 pour les ports gérés par l'Etat, depuis 1997 pour les ports gérés par les départements et depuis 2002 pour les ports de plaisance qui relèvent de la compétence des communes.

Le transfert aux collectivités territoriales de la propriété des emprises publiques des ports dont elles ont la charge et des ports maritimes non autonomes actuellement gérés par l'Etat, prévu par le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales adopté par le Sénat en deuxième lecture le 1<sup>er</sup> juillet 2004, devrait permettre de donner un nouvel élan à la valorisation économique des espaces portuaires.

L'article 115 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a complété l'article L. 321-9 du code de l'environnement afin de donner aux communes et à leurs groupements la priorité pour les **concessions de plage**.

Reprenant plusieurs propositions formulées par notre collègue M. Louis Le Penec dans son rapport sur la refondation du **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**<sup>1</sup>, cette même loi a donné une base légale au partenariat qui s'est peu à peu développé entre l'établissement public et les collectivités locales.

Le rôle des conseils de rivage, composés exclusivement d'élus, a été renforcé : ceux-ci n'ont plus seulement à se prononcer sur les acquisitions du Conservatoire mais également sur la politique d'aménagement et de gestion des sites.

L'intervention du Conservatoire sur le domaine public maritime a été facilitée. Il pourra, par exemple, intervenir sur l'estran, sur les zones de falaises, sur les plages et dans les mangroves. Deux dispositifs pourront être mis en œuvre : l'affectation, qui concernera plutôt les parties « sèches » du domaine public maritime, et l'attribution pour une durée de trente ans, en application de l'article L. 51-2 du code du domaine de l'Etat.

La loi a précisé le régime de domanialité publique des terrains du Conservatoire. Elle a reconnu le rôle des « gardes du littoral ». Elle a également permis au Conservatoire de transférer aux gestionnaires la maîtrise d'ouvrage de

---

<sup>1</sup> *Vers de nouveaux rivages. Sur la refondation du Conservatoire du littoral - La Documentation française - 2001.*

travaux dans les cas de sites pour lesquels les besoins d'aménagement et de mise en valeur sont particulièrement lourds et pour lesquels les partenaires du Conservatoire sont mieux à même d'assurer cette fonction. Elle a permis aux départements, par délégation du Conservatoire, de préempter des terrains mis en vente par adjudication judiciaire ainsi que des immeubles se trouvant partiellement en zone de préemption

La loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la **zone des cinquante pas géométriques** dans les départements d'outre-mer a eu pour objet de régulariser la situation des occupants sans titre en leur permettant d'acquérir leurs terrains et de sortir de l'insalubrité et de la précarité de logements autoconstruits. Elle a prévu la création d'agences pour la valorisation des espaces urbains, afin de permettre aux communes de parfaire leur développement économique. La loi du 27 février 2002 précitée a étendu ce dispositif à la collectivité de Mayotte.

En dépit de ces aménagements, la mise en œuvre de la loi du 3 janvier 1986 reste souvent difficile et conflictuelle.

## II. UNE MISE EN ŒUVRE SOUVENT DIFFICILE ET CONFLICTUELLE

Le rapport d'évaluation remis par le Gouvernement sur le bilan de l'application de la « loi littoral »<sup>1</sup> soulignait dès 1999 : « *Il aura fallu près de 10 ans pour que cette loi puisse trouver un équilibre satisfaisant entre les impératifs de l'environnement et ceux de la valorisation économique* ».

Cinq ans après, il n'est pas certain que cet équilibre ait été atteint. Si l'un des effets les plus immédiats de la loi a été de donner un coup d'arrêt à la « bétonisation » du littoral en permettant, notamment, une identification claire des espaces destinés à être protégés, force est de constater, comme l'a fait la « commission littoral » du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire dans sa note d'alerte de juillet 2003, que **l'exceptionnelle croissance démographique, touristique et plus généralement économique du littoral n'a pas été maîtrisée.**

Victime de son attractivité, l'espace littoral subit aujourd'hui une très forte pression foncière et suscite de nombreux conflits d'usage que la seule « loi littoral » n'a pu réguler. Son application a été marquée par l'absence ou l'inadaptation des décrets d'application et par la faiblesse des outils de planification : les instruments destinés à organiser une croissance **équilibrée et durable et une gestion rationnelle et concertée du littoral ne se sont mis en place, ni au niveau local, ni au niveau national**. Le rôle du juge s'en est trouvé accru, d'autant que le législateur avait volontairement laissé certaines notions indéterminées, favorisant ainsi d'importants contentieux.

---

<sup>1</sup> Ministère de l'équipement, des transports et du logement, bilan de la loi « littoral », février 1999.

## **A. UN LITTORAL EN PROIE À DE MULTIPLES PRESSIONS**

Espace très convoité, lieu de multiples conflits d'usage, le littoral a connu des mutations démographiques et économiques très importantes, que la loi du 3 janvier 1986 a été impuissante à maîtriser.

### **1. Des mutations démographiques et économiques**

#### *a) Une population toujours plus nombreuse*

La population des communes littorales a recommencé, à partir de 1990, à **augmenter à un rythme supérieur à la population française** (+ 5,7 % par an contre 3,6 %), aboutissant, en 1999, à **une densité très forte**, de 272 habitants par km<sup>2</sup> dans les communes littorales, de 186 dans les cantons littoraux, et de 129 dans les départements littoraux, comparée à 108 pour la moyenne nationale. Cette densité est en outre très variable d'une région à une autre, pouvant atteindre **des pics, à l'instar du littoral des Alpes-Maritimes où elle peut s'élever jusqu'à 2.500 habitants par km<sup>2</sup>**. En neuf ans, les communes littorales ont ainsi accueilli un peu plus de 400.000 nouveaux habitants. La hausse de la population littorale dans les quatre départements d'outre-mer a contribué à près de la moitié de l'accroissement de la population littorale française<sup>1</sup>.

L'analyse des incidences de cette hausse de la population sur la construction appelle quatre observations. Si la construction de logements dans les communes littorales représente un peu plus de **10 % des superficies construites sur 4 % du territoire**, il convient de relever que, depuis 15 ans, les constructions **n'ont jamais atteint, dans les communes littorales, leur niveau initial de 4,1 millions de m<sup>2</sup> en 1990**, et se situent aujourd'hui à 3,7 millions de m<sup>2</sup>. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce phénomène : la baisse de la taille des logements, la hausse de la part des logements collectifs et, enfin, la conversion de résidences secondaires en résidences principales.

Par ailleurs, les littoraux déjà densément peuplés continuent d'attirer de la population : **la tendance à la concentration géographique se poursuit**. Deux régions regroupent 50 % des constructions de logements : la Bretagne et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Les études menées par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) montrent ainsi que les Alpes-Maritimes et l'Hérault cumulent une **forte construction, une faible disponibilité en espace, une richesse du patrimoine naturel et une pression urbaine très forte**.

Ce phénomène de concentration s'accompagne **d'une tendance à l'augmentation de la population en retrait du littoral**. Entre 1990 et 2003, la part des arrière-pays littoraux est ainsi passée de **19 à 32 %**, conséquence de la saturation de certains espaces littoraux.

---

<sup>1</sup> L'ensemble des données chiffrées provient des informations fournies par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

Enfin, **le phénomène d'augmentation des résidences secondaires est également très net** puisqu'en 1999 les communes littorales comptaient plus d'un million de résidences secondaires, soit 20 % de plus qu'en 1990. Ce développement est particulièrement important dans la région Languedoc-Roussillon et sur la côte Atlantique, d'Hendaye à Saint-Nazaire. A titre d'exemple, **la part des résidences secondaires dans les constructions de logements atteint 85 % à Port Barcarès**. On relève toutefois une atténuation des frontières entre résidences secondaires et résidences principales parallèle à la croissance du nombre **de retraités et d'inactifs** parmi les nouveaux arrivants, qui témoigne du développement d'une « **économie résidentielle** ».

#### *b) Le développement continu du tourisme et de la plaisance*

Avec **44 % de la valeur ajoutée maritime** (8,14 milliards d'euros sur 18,5 milliards en 2001), le tourisme représente, de loin, la première activité productive sur le littoral, qui compte 183 stations classées. A titre d'exemple, une **commune littorale propose en moyenne 8.000 lits touristiques contre 500 en moyenne en France**, le littoral étant le premier espace touristique pour les hébergements marchands, avec 17 % de l'offre nationale d'hôtels, 48 % de celle de campings, et 51 % des résidences de tourisme dans les communes littorales. C'est dire l'importance de cette activité dans l'économie locale, qui génère plus de **150.000 emplois**, soit une hausse de 8,5 % depuis 1996.

Or cette croissance porte en elle d'importantes contradictions. **Concentrée géographiquement**, elle aboutit à de très nets phénomènes de saturation. En outre, **l'imbrication croissante entre habitat touristique et habitat permanent** et le développement des résidences secondaires peuvent entraîner, dans certains espaces très attractifs, une **exclusion progressive des formes de tourisme meilleur marché, tels que campings et centres de vacances**.

**Le développement de la plaisance s'inscrit dans cette évolution**. De plus en plus prisée par les français, qui sont près de 4 millions à être des adeptes réguliers ou occasionnels, cette activité génère, pour les ports de plaisance, un chiffre d'affaires avoisinant 160 millions d'euros. D'après les chiffres de la Fédération des industries nautiques, le nautisme, de la conception jusqu'aux services, représente 11.500 entreprises et associations, et 40.000 salariés. Plus de 20.000 nouvelles immatriculations sont enregistrées chaque année, et l'on dénombre **422.000 navires** actifs présents sur le littoral. Avec 466 ports ou installations de plaisance pour une capacité d'accueil évaluée à **223.000 places** (73 % dans 370 ports, 27 % en mouillages organisés), **les ports français sont donc en situation de saturation**.

#### *c) Des activités primaires en difficulté*

L'analyse de l'évolution des activités primaires **laisse apparaître un bilan mitigé** pour les activités d'élevage marin et **préoccupant** pour l'agriculture littorale.

**Les activités de conchyliculture, qui représentent 90 % du secteur aquacole ont bien résisté**, le marché français étant structurellement demandeur de produits conchylicoles. Il s'agit d'un secteur important pour l'économie littorale, puisqu'il compte 365 entreprises et génère 10.410 emplois à temps plein et 11.250 emplois en tenant compte des saisonniers. En outre, la conchyliculture présente, par son caractère très artisanal et familial, un **intérêt particulier pour l'animation socio-économique permanente du littoral français**. D'après le recensement de la conchyliculture de 2002, l'ostréiculture occupe 14.180 hectares sur l'estran -la France étant le premier producteur européen d'huîtres-, la mytiliculture 4.200, et la récolte de la palourde 220.

En revanche, la concurrence très vive entre activités s'exerçant sur le littoral a considérablement limité le développement de **l'aquaculture « nouvelle »** de poissons (salmoniculture, pisciculture d'étangs, pisciculture marine), en raison de **la très grande difficulté pour ces activités à trouver des sites en zone côtière**. Victime d'une mauvaise image, perçue comme une activité intensive et polluante, la pisciculture connaît un faible développement. La France a pris, dans ce domaine, un retard important par rapport aux autres pays de l'Union européenne, alors même que cette activité pourrait constituer une alternative à la diminution de la ressource halieutique.

**L'agriculture littorale** compte 57.000 exploitations employant 72.000 personnes, ce qui représente 8,6 % des exploitations et 5,2 % des emplois agricoles français sur 7,5 % de la superficie du territoire. **Cette activité apparaît aujourd'hui menacée**. La surface agricole sur la frange littorale a ainsi chuté de **17 % entre 1979 et 1988, et de 6 % entre 1988 et 1998**. **La pression foncière aggrave considérablement, en zone littorale**, les problèmes rencontrés par l'agriculture sur l'ensemble du territoire, liés notamment au vieillissement des exploitants et à la difficulté à trouver des repreneurs pour les **exploitations, la part des exploitations sans repreneur étant plus forte qu'ailleurs**.

En outre, ce phénomène semble **corrélé, géographiquement, avec le développement du tourisme**, puisqu'il est plus marqué sur les territoires tels que le littoral méditerranéen, le Pays-Basque et le Bassin d'Arcachon. D'après l'avant-projet de rapport sur le littoral établi par la DATAR et communiqué à votre rapporteur, au niveau régional, la présence de l'agriculture *« dépend de l'urbanisation du littoral et varie par exemple de 14 % dans les Alpes-Maritimes ou 18 % dans le Var –départements dont les littoraux sont très artificialisés– à 85 % dans les Côtes-d'Armor ou 90 % dans la Manche »*.

#### *d) Un secteur industrialo-portuaire en mutation*

Le littoral a hérité de **l'industrialisation des années 1960-1970, qui a débouché sur la création de zones industrialo-portuaires**. Ces zones se sont généralement moins développées que prévu, **ce qui pose aujourd'hui la question de la réaffectation des friches qui en résultent à d'autres activités, et de la possibilité, au regard des règles d'urbanisme, de mener des opérations de réhabilitation**.

Le transport maritime est **confronté à de nouvelles demandes** : le trafic de conteneurs, en très forte croissance en Europe, induit une adaptation des ports français, qui ont pris du retard dans ce domaine. Ainsi la situation des ports autonomes du Havre et de Marseille a régressé par rapport aux ports européens : la part des ports français dans le trafic de conteneurs est passée de 13 % à 9 % entre 1990 et 1999.

La **mise en chantier des «autoroutes de la mer»**, examinée par le comité interministériel de la mer du 16 février 2004, doit également être prise en compte, dans la perspective d'un aménagement en profondeur du littoral. **Localement, le développement des ports dédiés au cabotage devrait permettre de redynamiser des régions maritimes** en augmentant les flux commerciaux et le développement de l'emploi sur les places portuaires. Le développement du cabotage impose en outre **une adaptation des infrastructures portuaires** aux spécificités du trafic à courte distance et aux navires utilisés. Il nécessite une **très nette amélioration de la fluidité du transit portuaire** et une connexion des sites portuaires **aux infrastructures de transports terrestres et à l'hinterland**.

## 2. Des conséquences préjudiciables

La « loi littoral » n'a pu, à elle seule, maîtriser ces mutations, laissant ainsi un certain nombre de problèmes sans réponse : conflits d'usage, réduction de l'activité agricole sous l'effet de la pression foncière, saturation des ports de plaisance, occupations illégales du domaine public maritime.

### *a) Des conflits d'usage*

La « loi littoral » n'a pas permis de résoudre **les conflits d'usage**, qui concernent aussi bien l'usage de la mer que de la terre. Bien plus, l'accentuation des pressions sur le rivage terrestre se traduit par une croissance des revendications sur la partie immergée du domaine public maritime.

Ainsi, la pêche, activité dont on connaît par ailleurs les difficultés structurelles liées à la baisse tendancielle de la ressource halieutique, souffre des **travaux et aménagements côtiers urbains et industriels lorsqu'ils mettent en cause des zones de frayères : endiguements, opérations de poldérisation, travaux liés à l'enfouissement de câbles sous-marins, aux extractions de matériaux et granulats marins**.

La **multiplication prévisible des implantations d'éoliennes en mer suscite de nouveaux conflits**. Le développement de la filière éolienne « offshore » est en passe de devenir une priorité, comme le souligne le rapport du secrétariat général de la mer de 2002. Or un tel développement pose des **questions majeures**. A titre d'exemple, le projet d'implantation d'un parc éolien offshore sur la côte d'Albâtre entre Dieppe et de le Tréport suscite l'inquiétude de nombreux pêcheurs.

Autre type de conflit, celui qui oppose, en mer, les **plaisanciers et conchyliculteurs sur l'usage des plans d'eau, notamment à l'occasion d'un projet de création d'une concession de cultures marines sur un plan d'eau très fréquenté en matière de loisirs nautiques**. Le problème essentiel de l'aquaculture reste en effet celui de **l'espace littoral** et de la qualité du milieu, indispensable pour un site d'élevage, qui dépend en grande **partie des rejets agricoles, industriels et domestiques**, tout au long des bassins versants. Certains secteurs devenus non productifs ou inexploitable devant être en contrepartie abandonnés, la conchyliculture a besoin **d'emprises nouvelles**. La plaisance souffre quant à elle **d'un déficit structurel de places**. Or l'insuffisance des instruments de régulation de ces conflits est préjudiciable pour ces deux activités, l'augmentation du nombre de mouillages sauvages étant particulièrement gênante pour le développement des activités aquacoles.

Enfin, dernier exemple de conflits, et non des moindres, celui qui oppose, à terre, les activités traditionnelles et le tourisme, les résidents permanents et les résidents secondaires, qui fait monter la pression foncière à des niveaux très élevés. Le développement d'une « économie résidentielle » induit de fortes tensions foncières, qui pèsent sur le développement des activités productives. Deux sociétés se « percutent » dans une confrontation qui, pour les raisons évoquées précédemment (âge des exploitants, difficulté à trouver un repreneur), ne s'exerce pas vraiment à armes égales. Les chambres d'agriculture le soulignent : **lorsque l'espace agricole est convoité par l'urbanisation, l'agriculture peine à lutter contre les changements de destination et à se maintenir**. Celle-ci joue pourtant, à l'inverse du développement des résidences secondaires, un rôle majeur de préservation et d'aménagement du territoire par le maintien et la création d'emplois permanents.

#### *b) La saturation des ports de plaisance*

Comme le souligne la Fédération française des ports de plaisance : « *Avec 54.000 places manquantes dans les ports de plaisance maritime, lacustres ou fluviaux, la situation est un véritable casse-tête pour les communes dotées de tels équipements* ». Ce phénomène est plus accentué dans certaines zones, notamment dans le **Sud** de la France, puisqu'on compte 54.000 places manquantes dont 33 % en région PACA, 24 % sur le littoral Atlantique, 16 % en Bretagne, 9 % en Languedoc Roussillon, 9 % en Corse, et 9 % sur le littoral de la Manche.

Les conséquences de cette saturation sont extrêmement préjudiciables. La plupart des ports présente **souvent des listes d'attentes considérables, avec des durées de l'ordre de plusieurs années**, ce qui entraîne une surenchère du prix des anneaux. Ces listes d'attente occasionnent, pour les gestionnaires de ports, un **coût de gestion de plus en plus important**. De plus, la demande très forte qui s'exerce sur les ports français, pour le stationnement **résidentiel** des bateaux peut amener à réduire la capacité d'accueil des bateaux **en escale, phénomène renforcé par la présence de « bateaux-ventouses » dans certains ports**. Par ailleurs, le manque de places peut conduire au développement de

**mouillages sauvages qui dégradent le milieu naturel.** Enfin, comme le relève la direction du transport maritime, des ports et du littoral (DTMPL), **le déficit de places commence à peser sur l'industrie nautique française, secteur qui emploie plus de 9.000 personnes.**

Une **étude** réalisée à l'initiative de la direction du transport maritime des ports et du littoral et de l'Agence française de l'ingénierie touristique, avec la participation de la Fédération française des ports de plaisance et de la Fédération des industries nautiques, et présentée au mois de novembre 2003 au Palais du Luxembourg retient **plusieurs pistes intéressantes pour remédier à ces difficultés** : reconversion à la plaisance de zones portuaires, densification des mouillages, développement des ports à sec, création de parcs à bateaux avec rampes de mise à l'eau, développement des pratiques locatives ou collectives, optimisation de la gestion des capacités et mise en réseau des ports. Avec la création d'un **comité** pour le développement des capacités d'accueil de la plaisance réunissant les principaux acteurs concernés, elle témoigne de la volonté d'élaborer une **politique globale pour ce secteur.**

Celui-ci manque encore aujourd'hui d'une **vision d'ensemble** et, surtout, de la **possibilité d'élaborer des solutions en partenariat avec les autres activités, comme en atteste l'échec des schémas de mise en valeur de la mer. Un document permettant, en amont** de la décision de création ou d'extension d'un port de plaisance, à une échelle géographique satisfaisante, c'est-à-dire sur l'ensemble d'un bassin littoral donné, **d'étudier l'impact des différents projets, leurs effets économiques et leurs effets sur l'environnement s'avère nécessaire.**

### *c) L'occupation du domaine public maritime*

Le littoral français en métropole comme dans les départements d'outre-mer est touché par un phénomène important d'urbanisation illégale, forme de réponse spontanée à une **demande sociale très forte.** Celle-ci est visible à travers le « **durcissement** » **de l'habitat précaire**, notamment par la transformation des campings en mobile homes. Le problème est également aigu dans les DOM, puisque, d'après les informations recueillies par votre rapporteur, on estime à 1.500 le nombre de constructions irrégulières réalisées en Guadeloupe depuis 1995.

Or, comme l'a relevé M. Yvon Bonnot, président de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL), lors de son audition, la transformation progressive des terrains de camping en lotissements est **préoccupante, les maires n'ayant bien souvent pas les moyens de surveiller ces terrains ni d'imposer la destruction des constructions illégales.** C'est également ce que relevait M. Xavier Bertrand, alors député, dans une question écrite du 6 octobre 2003 : *« nombreux sont ceux qui profitent d'autorisations normalement temporaires pour contourner la loi. Il en est ainsi de la création ex nihilo de villages permanents dans des zones pourtant inconstructibles avec l'installation de*

« *mobile homes* » qui, disposant de roues, échappent à la législation en vigueur et portent un préjudice grave à notre patrimoine national<sup>1</sup> ». D'après la DTMPL, seules 400 contraventions de grande voirie pour occupation illégale du domaine public maritime sont dressées chaque année. On relèvera à cet égard que, si la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a donné un statut législatif aux **gardes du littoral** et leur a attribué des **fonctions de police judiciaire**, ceux-ci n'ont pas de compétence pour **dresser des contraventions de grande voirie**, alors même qu'une telle extension permettrait de renforcer la protection du domaine public. Le régime des contraventions de grande voirie présente en effet des avantages nombreux : obligation de poursuite, responsabilité objective, possibilité de condamner à une remise en état, imprescriptibilité des poursuites visant à la réparation des dommages causés.

Le problème de l'occupation illégale se pose à une toute autre échelle **outre-mer**, puisque le domaine public maritime a fait l'objet, depuis longtemps, d'occupations précaires peu à peu devenues définitives. Le bilan des diverses mesures visant à remédier à ce problème des constructions illégales sur le domaine public maritime est mitigé. Ainsi, s'agissant des dispositions relatives à la **régularisation des titres** dans le cadre de la « **loi littoral** », il s'écoule souvent **de nombreuses années entre la date d'examen d'un dossier par la commission des cinquante pas géométriques et l'arrêté préfectoral de déclassement**. Le délai moyen est d'environ **40 mois**, signe de **problèmes administratifs** rencontrés dans les services chargés des cinquante pas géométriques (service maritime de la direction départementale de l'équipement et service des domaines de la direction des services fiscaux) et surtout des difficultés des **bénéficiaires à produire les documents de bornage des parcelles et les pièces prouvant qu'ils ont réuni la somme nécessaire au règlement du prix de la cession**. S'agissant des dispositions relatives à la **régularisation de titres dans le cadre de la loi du 30 décembre 1996**, les demandes déposées ont quasiment toutes été traitées : à titre d'exemple, en Martinique, sur les 601 demandes déposées, 600 ont à ce jour fait l'objet d'une décision de la commission départementale de vérification des titres, dont 451 validations de titres.

Or la validation des titres d'occupation des 50 pas, **en limitant la continuité des sentiers côtiers, pose aujourd'hui avec acuité la question de la préservation de l'accès du public au rivage de la mer**. De très nombreuses interventions émanant des préfets de Guadeloupe et de Martinique, des élus locaux et nationaux demandent ainsi l'extension par décret en Conseil d'Etat des dispositions législatives relatives aux **servitudes de passage applicables en métropole** prévues par l'article L. 160-6-1 du code de l'urbanisme.

---

<sup>1</sup> Question écrite n° 26054 du 6 octobre 2003.

### 3. Une politique de protection confrontée à de nouveaux défis

#### *a) Le bilan positif de l'action du Conservatoire du littoral malgré des moyens encore insuffisants*

L'objectif du « tiers nature », mentionné par le rapport Piquard, **s'est traduit par une multiplication des zonages protecteurs pour deux raisons**. En premier lieu, le **droit communautaire est de plus en plus prégnant** : deux directives européennes, sur la protection des oiseaux en 1979 et sur la protection des habitats de la faune et de la flore en 1992, transposées dans le code de l'environnement, élargissent le cadre des mesures nationales en faveur de la protection de la nature. Par ailleurs, la **convention de Ramsar**, entrée en vigueur le 21 décembre 1975, joue un rôle important dans la conservation des **zones humides littorales** : sur un total de 22 zones ayant fait l'objet d'une désignation au titre de cette convention, 16 sont situées sur des territoires relevant de la « loi littoral ». En second lieu, les espaces littoraux font l'objet de nombreuses protections : **arrêtés de protection de biotope, réserves naturelles** (sur un total de 154 réserves naturelles, 29 sont littorales, couvrant une superficie de 39.976 hectares, soit 7% de la surface totale des réserves naturelles), **parcs naturels régionaux**, sites classés au titre de la loi **du 2 mai 1930 sur les sites** (700 sites classés sur le littoral sur 2.700), **directives paysagères**. Ces quelques données ne permettent pas d'établir un bilan exhaustif des espaces protégés, qui n'existe pas à l'heure actuelle, alors qu'il constituerait un outil précieux pour évaluer les effets de la loi en terme de protection. Il n'existe pas non plus de données exhaustives actualisées sur la proportion d'espaces remarquables sur l'ensemble du littoral, les derniers chiffres disponibles remontant à 1994 (plus de 300.000 hectares, soit 14 % de la superficie des communes littorales).

Compte tenu de l'ampleur des pressions foncières évoquées, le bilan de l'intervention du Conservatoire du littoral **apparaît globalement positif**. Son patrimoine, en augmentation moyenne de l'ordre de 2.500 hectares par an depuis 1975, **recouvre environ, au 1<sup>er</sup> janvier 2004, 71.000 hectares, soit 11 % du linéaire côtier**. On observe d'importantes variations d'une région à une autre, puisque cette part s'élève à 21 % en Corse, et à seulement 8% sur la façade Atlantique. Dans les départements d'outre-mer, les superficies acquises par le Conservatoire depuis 1975 représentent au total 705 ha à la Guadeloupe, 1.596 ha à la Martinique, 3.417,5 ha en Guyane, 777,5 ha à La Réunion et 715 ha à Mayotte, soit un total de 7.211,5 ha. S'agissant de la **remise en gestion au Conservatoire des parcelles des espaces naturels** de la zone des cinquante pas géométriques, si le **processus est avancé dans certains départements**, comme la **Guadeloupe**, où environ 1.000 hectares (132 km de rivage) ont été remis en gestion en 2003, **en Martinique, en revanche, le travail engagé n'a pas encore abouti**. En Guyane, il est prévu de remettre en gestion au Conservatoire environ **70 ha d'espaces naturels**, tandis qu'à **La Réunion, le travail reste entièrement à réaliser**.

Les collectivités territoriales participent activement à la protection de ce patrimoine puisque les communes et leurs groupements assurent la gestion des **deux tiers des sites**, cette part étant portée à **90 %** si l'on ajoute les départements et les syndicats mixtes (sous forme de conventions de gestion, actuellement au nombre de 308). Comme le relevait notre collègue M. Louis Le Pensec dans son rapport de 2001<sup>1</sup>, **c'est le partenariat avec les collectivités territoriales qui explique en grande partie le succès et le bilan du Conservatoire**. Outre les conventions de gestion, ce partenariat résulte de la consultation des communes avant les acquisitions, de celle des conseils de rivages, et, enfin, de la contribution de nombreux départements et régions aux dépenses d'acquisition et d'aménagement. Les élus locaux, maires, conseillers généraux et régionaux reconnaissent de façon presque unanime l'intérêt de l'action du Conservatoire.

**Malgré ce bilan positif, la question des moyens financiers et humains de l'établissement se pose de manière récurrente et avec de plus en plus d'acuité en raison, d'une part, du renchérissement du foncier, d'autre part, du coût de gestion croissant occasionné par les acquisitions.** La préservation des espaces acquis par le Conservatoire implique en effet des travaux qui, d'après ses indications, sont aujourd'hui **freinés** par la faiblesse des effectifs de l'établissement. A titre d'exemple, la valorisation du patrimoine bâti, notamment, est conduite à un rythme **très inférieur** aux besoins. En outre, **l'extension de l'activité du Conservatoire outre-mer, qui pourrait aboutir à une zone d'intervention potentielle de 70.000 hectares, rend encore plus aigüe la question de ses moyens.**

Ce constat invite, en premier lieu, à faire preuve de pragmatisme **en n'étendant pas outre mesure le champ d'intervention du Conservatoire afin de lui permettre de se consacrer à ses missions fondamentales**, position adoptée par les parlementaires qui ont, lors de la discussion du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, restreint l'extension du champ d'intervention de l'établissement public aux seules zones humides littorales. Il doit conduire, en second lieu, à une réflexion sur une modification de l'architecture institutionnelle du Conservatoire.

#### *b) De nouveaux risques*

La question de l'érosion des côtes, certes ancienne, se pose désormais avec acuité. D'après le bilan de l'Institut français de l'environnement (IFEN) établi en 2002, qui déplore l'absence de vision nationale sur le sujet, **« le littoral est soumis à des phénomènes naturels comme l'engraissement ou le recul, qui sont parfois aggravés par l'action humaine. L'érosion côtière, par exemple, qui concerne l'ensemble des façades maritimes françaises, préoccupe un grand nombre de communes littorales. »**

---

<sup>1</sup> *Vers de nouveaux rivages. Sur la refondation du Conservatoire du littoral - La Documentation française - 2001.*

A titre d'exemple, on rappellera que, dans la région Nord-Pas-de-Calais, l'érosion la plus spectaculaire frappe la commune de Wissant, en particulier dans le secteur de la dune d'Aval, où un recul de deux mètres par an a été observé de 1971 à 1995. De même, le recul moyen sur l'ensemble du littoral à falaises haut-normand et picard est de six mètres sur la période 1966-1995, soit un recul moyen annuel de l'ordre de vingt centimètres par an.

Le problème de l'érosion pourrait en outre être accentué par la hausse du niveau de la mer liée au changement climatique : les évaluations récentes prévoient une **accélération avec, d'ici la fin du XXI<sup>e</sup> siècle, une hausse du niveau planétaire de la mer comprise entre 14 et 80 cm** d'après l'avant-projet de rapport de la DATAR.

Une étude réalisée par le Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) en septembre 2001, montre une hausse tendancielle d'environ 1,3 mm par an sur les côtes européennes, ce que confirme l'analyse statistique pour les côtes françaises. Les effets de cette hausse sont importants : augmentation de la fréquence et de la force des tempêtes, pénétration en amont des coins salés des estuaires, érosion des falaises et des plages. Tous ces phénomènes ont et auront des répercussions sur le **coût d'entretien des ouvrages d'eau et sur le dimensionnement des ouvrages à venir** qu'il importe de prendre en compte.

Aussi est-il indispensable de développer la recherche en renforçant la synergie entre les différents organismes qui en ont la charge (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, service hydrographique et océanographique de la marine, bureau des recherches géologiques et minières, universités...) et les collectivités territoriales. Cette nécessité est également soulignée au niveau communautaire, comme en témoigne la liste des recommandations établies par les experts européens adressée aux Etats membres sur ce sujet<sup>1</sup>.

## ***B. DES MESURES D'APPLICATION TARDIVES ET INCOMPLÈTES***

Un certain nombre d'articles de « loi littoral » sont longtemps restés lettre morte, faute de mesures d'application. Le plus symbolique est sans doute **l'article 41**, qui prévoyait le dépôt d'un rapport annuel par le Gouvernement devant le Parlement sur l'application de la loi et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral. Un seul **rapport a été déposé en dix-huit ans**, en 1999 ! En outre, la marge d'interprétation de la loi en fonction des situations géographiques rendait nécessaire sa traduction en fonction des réalités locales, rôle imparti aux documents de planification, dont le bilan est également très insatisfaisant.

---

<sup>1</sup> Ces recommandations, publiées mi-mai 2004, préconisent la prise en compte du coût de l'érosion dans la planification et les décisions d'investissement, l'élaboration de plans régionaux de gestion des sédiments à long terme et la production de données techniques et scientifiques sur le phénomène d'érosion. Elles devraient être intégrées dans la stratégie sur la protection des sols en cours d'élaboration.

Si plusieurs décrets d'application ont été publiés **dix-huit ans après la publication de la loi**, d'autres ne sont toujours pas parus et les décrets relatifs aux espaces remarquables sont contestés.

### 1. Des décrets parus dix-huit ans après la loi

• La « loi littoral » renvoyait, pour la détermination **de son champ d'application**, à trois décrets, sur la fixation de la **liste des communes riveraines des estuaires et des deltas** (article L. 321-2 du code de l'environnement), celle **des communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux** (article L. 146-1 du code de l'urbanisme), et enfin celle des **estuaires les plus importants** (article L. 146-4 du code de l'urbanisme).

Dans un arrêt du 28 juillet 2000, le Conseil d'Etat a d'abord jugé que la publication des décrets d'application de la loi constituait une **obligation**, et a enjoint l'Etat de les publier dans un délai de **six mois, sous peine d'une astreinte** de 152 € par jour de retard, ce délai ayant expiré au mois de février 2001<sup>1</sup>. Le juge administratif a ensuite indiqué que le décret prévu par l'article L. 321-1 du code de l'environnement n'était pas nécessaire pour que la loi s'applique : **il s'est donc reconnu 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. En revanche, **le juge a indiqué que l'absence de décret faisait obstacle à l'application de la loi aux rives des estuaires plus importants**<sup>2</sup>. Dans son rapport remis en 1999, le Gouvernement s'est contenté d'exposer, pour expliquer les motifs de ce retard, que la préparation de ces décrets avait dû faire l'objet de longues concertations, et a conclu ainsi : *« 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. »*

Le décret fixant la liste des communes riveraines des estuaires et deltas, et celle des estuaires les plus importants a finalement été publié le 29 mars 2004 (décret n° 2004-311 du 29 mars 2004).

• **Le décret susceptible de préciser les modalités de délimitation du domaine public maritime prévu par l'article 26 de la « loi littoral »**, qui aurait dû réduire les contestations et contentieux issus de l'inadaptation des procédures, **n'est paru qu'en mars 2004**. En conséquence, depuis dix ans, très peu de délimitations ont été effectuées, en raison de l'ancienneté des textes applicables, tels que le décret du 21 février 1852. La procédure traditionnelle, datant d'une circulaire de **1920**, exigeait la convocation d'une commission à un jour donné, qui

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, 28 juillet 2000, France-Nature-Environnement. D'après les informations fournies par le ministère de l'équipement, l'astreinte a été liquidée à hauteur de 10.000 €.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, Avis, 5 octobre 1998, Préfet du Finistère c/ M. Le Hir.

ne pouvait donc presque jamais coïncider avec les conditions correspondant à la définition du Conseil d'Etat fixant la limite du domaine public maritime « **au point jusqu'où les plus hautes eaux de la mer peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations exceptionnelles** », quel que soit le rivage et la période de constatation<sup>1</sup>.

Le décret n° 2004-309 du 29 mars 2004, qui modifie ou abroge les textes antérieurs, prévoit que le **préfet** prend l'arrêté de délimitation, sauf avis défavorable du commissaire-enquêteur, et propose une liste de procédés scientifiques acceptables pour délimiter le rivage de la mer (**critères topographiques, critères morfo-sédimentaires et botaniques, critères historiques**).

● Enfin, un **décret n° 2004-308 du 29 mars 2004** relatif aux **concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports** a remplacé et abrogé le décret n° 79-518 du 29 juin 1979 relatif aux concessions d'endiguage et d'utilisation des dépendances du domaine public maritime en dehors des ports, afin :

- d'abroger des dispositions devenues obsolètes, de simplifier et de déconcentrer les procédures ;

- de mettre un terme à la priorité reconnue aux communes pour les concessions d'endiguage non translatives de propriété, qui était dépourvue de base légale ;

- de prendre en compte les articles 25 et 27 de la «loi littoral » du 3 janvier 1986, qui interdisent, en dehors des ports et des zones industrialo-portuaires et sauf exceptions limitées, qu'il soit porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer.

## 2. Des décrets toujours attendus

Si le décret relatif aux estuaires est paru, celui **fixant la liste des communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux** fait encore défaut.

**La gestion des plages a donné lieu à d'importants contentieux, sur l'applicabilité de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques aux concessions de plage et aux sous-traités d'exploitation.** La question a finalement été réglée **tardivement**, par l'article 115 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. On rappellera qu'afin d'offrir un certain nombre de services aux usagers de la plage, un régime de concession permet l'installation d'équipements et d'activités sur les plages pendant la saison balnéaire. Le concessionnaire, en règle générale la commune, peut confier à des tiers, pour une durée limitée au maximum à celle de la

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, 12 octobre 1973, Kreitman.

concession, tout ou partie de cette exploitation, par le biais d'un sous-traité. Or **l'absence de parution du décret d'application de l'article L. 321-9 du code de l'environnement**, relatif aux concessions de plage, engendre une regrettable insécurité juridique, qui gêne les maires pour la délivrance aux exploitants d'un titre d'occupation de la plage.

Enfin, l'article L. 146-6-1 du code de l'urbanisme qui prévoit **l'élaboration d'un schéma d'aménagement pouvant autoriser la reconstruction** d'une partie des constructions ou des bâtiments existants dans la bande des cent mètres **n'est pas applicable, faute de décret**. En réponse à une question écrite, le Gouvernement a indiqué, le 8 septembre 2003, que le décret devrait être pris en même temps que celui relatif aux espaces remarquables, ce qui n'a pour le moment pas été le cas<sup>1</sup>. Le groupe de travail **ne peut donc qu'attirer l'attention sur la nécessité d'une publication rapide de ce décret**.

### **3. Des décrets publiés et contestés : les espaces remarquables**

L'article L. 146-6 du code de l'urbanisme relatif aux espaces remarquables prévoit deux décrets, l'un pour fixer la liste des espaces et milieux à préserver, l'autre pour définir la nature et les modalités de réalisation des aménagements légers pouvant y être implantés.

Le décret n° 89-694 du 20 septembre 1989 a **étendu** la notion d'espaces remarquables, à travers l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme, qui **allonge** la liste des **espaces protégés prévus** par l'article L. 146-6. Il intègre, en outre, d'autres périmètres **déjà protégés** par des législations différentes, conduisant ainsi à la superposition des zonages dans certains espaces : parties naturelles des sites inscrits ou classés, parcs nationaux, zones désignées au titre de la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 sur la protection de l'avifaune, etc. Enfin, il ajoute un critère, celui de **l'intérêt écologique**, aux deux critères posés par la loi. Point d'orgue de cette extension, la circulaire n° 89-56 du 23 décembre 1989 **a ajouté les zones répertoriées au titre d'inventaires, comme les zones d'intérêt écologique floristique et faunistique (ZNIEFF), qui n'avaient jusque là aucune portée juridique**.

**Cette extension de la notion d'espaces remarquables par les textes d'application a été appliquée assez méthodiquement par les services du ministère de l'équipement**. Les classements élaborés au milieu des années 1990 par les services de l'Etat ont ainsi pu englober des espaces naturels n'ayant de remarquable que le fait de n'être pas urbanisés, ou des espaces agricoles intensifs sans valeur écologique évidente. L'Association des Maires de France relève, pour sa part, que la classification en zone remarquable n'est pas toujours très conforme à la réalité, et cite l'exemple de la commune de Sainte-Hélène, dans le Morbihan, où 50 % du territoire communal est classé en zone NDS, le blocage de la construction entraînant une baisse significative de la population (10 % entre 1990 et 1999).

---

<sup>1</sup> Question écrite n° 18554 du 19 mai 2003 posée par M. Jean-Michel Couve, député.

Il semble, en définitive, que ces espaces n'aient été principalement appréhendés qu'en fonction de leur intérêt **écologique** alors que l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme fait référence aux « *espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et **culturel** du littoral* ».

Enfin, la jurisprudence a, dans certaines zones, parachevé cette évolution, à l'instar de celle du tribunal administratif de Nice qui a, par exemple, classé tous les **espaces non urbanisés de la commune du Lavandou en espaces remarquable ou caractéristiques**, ce qui entraîne aujourd'hui des problèmes, liés notamment à l'impossibilité d'étendre le cimetière communal, situé en espace remarquable. En outre, le Conseil d'Etat a **validé**, s'agissant de la plage de Pampelonne à Ramatuelle, un classement extensif, puisqu'il s'agissait en l'occurrence d'une zone sur laquelle on compte notamment un lotissement et non moins de 10.000 places de parking aménagées.

Or ce classement, qui a parfois fait figure **d'inventaire** plutôt que de **sélection**, revêt aujourd'hui une importance majeure, en raison **du régime extrêmement rigide de gestion de ces espaces**.

L'article R. 146-2 du code de l'urbanisme avait limité la possibilité de construire, dans les espaces remarquables, aux seuls locaux d'une superficie maximale de **20 mètres carrés de surface hors œuvre nette**<sup>1</sup> (décret n° 92-838 du 25 août 1991). Neuf ans plus tard, le décret n° 2000-1272 du 26 novembre 2000 a restreint encore cette possibilité, en **remplaçant la notion de surface hors œuvre nette par celle de surface hors œuvre brute**. N'étaient plus autorisés que les aménagements **ne créant pas de surface hors œuvre brute** ainsi que **des locaux d'une superficie maximale de 20 mètres carrés**.

Cette modification a eu des **conséquences très importantes puisque ne pouvaient plus être déduits les bâtiments d'exploitation, par exemple un hangar agricole, conchylicole ou sylvicole**. Outre une entrave majeure au développement de ces activités, cette disposition a même constitué **un obstacle à la mise aux normes des bâtiments** imposée notamment par les textes européens. Comme le soulignait M. Jean-Guy Branger, sénateur, « *les ostréiculteurs se trouvent face à une situation ubuesque : les services vétérinaires exigent la mise aux normes d'un établissement ostréicole pour en autoriser l'exploitation, alors que le ministère de l'équipement refuse d'autoriser les travaux qu'exige cette mise aux normes*<sup>2</sup> ». Cette disposition a ainsi créé de **graves difficultés dans les secteurs conchylicoles et aquacoles, relayées avec insistance par les parlementaires**.

---

<sup>1</sup> La surface hors œuvre nette est obtenue en partant de la surface hors œuvre brute, de laquelle on déduit les éléments énumérés à l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme, parmi lesquels on retrouve, dans les exploitations agricoles, des surfaces de plancher des serres de production, des locaux destinés à abriter les récoltes, à héberger les animaux, à ranger et entretenir le matériel agricole etc ...

<sup>2</sup> Question écrite n° 36411 du 15 novembre 2001 posée par M. Jean-Guy Branger, sénateur.

En outre, le premier alinéa de l'article n'autorisait que la réalisation de cheminements piétonniers, interdisant ainsi le passage des cyclistes. De façon plus générale, ces dispositions **n'ont pas toujours permis d'assurer une gestion efficace de ces espaces, parfois condamnés à l'abandon**, alors même que leur classement en espaces remarquables impliquait une hausse de la fréquentation du public. **Les difficultés de gestion ont pu ainsi conduire à la dégradation de certains espaces remarquables, liée à l'impossibilité d'y réaliser les aménagements publics nécessaires.**

A l'inverse, il a été relevé que le classement d'un espace remarquable en site Natura 2000 était de nature à en faciliter la gestion, en raison de la concertation qui préside à la gestion de ces espaces : il appartient au **document d'objectifs** élaboré pour chaque site, **en concertation avec les collectivités locales et des représentants des propriétaires**, de définir des orientations de gestion et les mesures à prendre pour maintenir ou restaurer les habitats naturels et les espèces dans un bon état de conservation. Les mesures de gestion définies dans le document d'objectifs arrêté par le préfet sont mises en œuvre dans le cadre de contrats Natura 2000 auxquels peuvent souscrire de façon individuelle et volontaire les propriétaires ou leurs ayants droit, qui recevront une rémunération de leurs engagements. Ces mesures positives de gestion **peuvent aller au delà des exigences prévues pour les espaces remarquables au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, mais relèvent de la concertation locale et de l'adhésion volontaire des cocontractants.** A l'inverse, l'article L. 146-6 précité fixe un régime **général** de protection, qui ne permet aucune adaptation au niveau local et qui, du coup, apparaît trop restrictif pour certains espaces et pas assez pour d'autres.

Les décrets d'application de l'article L. 146-6 précité relatifs aux espaces remarquables ont ainsi eu des **conséquences lourdes, tant sur le maintien et le développement des activités primaires que sur l'ouverture de ces espaces au public.** Le Conseil interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 7 juillet 2001, a donc décidé de modifier l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme. Il a toutefois fallu attendre **mars 2004 pour que le décret soit modifié.**

Le décret n° 2004-310 du 20 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme tente d'apporter une réponse à ces difficultés, en élargissant la liste des aménagements autorisés. L'accueil du public et la gestion de ces espaces devraient être facilités par la possibilité d'implanter des **cheminements cyclables** et des **sentes équestres**, des **objets mobiliers d'information du public**, des **installations d'observation de la faune** et des **équipements démontables** liés à l'hygiène et à la sécurité, ainsi que des aires de stationnement.

S'agissant des activités agricoles et conchylicoles, sont désormais permis la réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques, les aménagements nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières dans la limite de **50 m<sup>2</sup> de surface de plancher, et les constructions et aménagements dans les**

**zones de pêche, de conchyliculture, de saliculture ou d'élevage sur prés salés** nécessitant la proximité immédiate de l'eau. Enfin, les aménagements nécessaires **à la gestion et à la remise en état des sites classés ou inscrits** sont admis.

Ce décret ne fixe plus aucune surface pour les constructions et aménagements dans les zones de pêche, de conchyliculture, de saliculture ou d'élevage sur prés salés nécessitant la proximité immédiate de l'eau. Or **la loi, en limitant les possibilités de construction aux « aménagements légers » impose, en tout état de cause, une telle limitation.** Il faudra donc évaluer, au cas par cas, pour chaque délivrance de permis, si l'aménagement est « léger » ou non, ce qui laisse augurer une perspective lourde de contentieux et d'insécurité juridique.

#### **4. Des documents locaux de planification peu nombreux**

##### *a) Les schémas de mise en valeur de la mer*

L'adaptation des règles fixées par la loi aux contraintes géographiques locales supposait la mise en œuvre d'instruments de planification. **Au premier rang d'entre eux, les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM),** paraissaient particulièrement adaptés, en raison de leur approche « terre-mer ».

Ayant valeur de prescription particulière, dotés des mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement, les SMVM devaient permettre, sur une **unité géographique et maritime donnée, d'organiser la coexistence des activités en concurrence** en définissant une **stratégie de développement et de protection.** **Ce sont ces documents qui, en raison de leur spécificité, auraient dû permettre de mieux atteindre les objectifs de développement économique du littoral poursuivis par la loi.**

En effet, leur rôle est primordial, en premier lieu, pour **l'aquaculture,** comme en atteste le rôle particulier réservé aux **sections régionales de la conchyliculture,** obligatoirement consultées sur le projet du schéma. Ainsi l'étang de Thau, recouvert par le seul **SMVM en vigueur aujourd'hui, est dominé par le problème de la restructuration des zones conchylicoles.** Ce document, qui porte sur 7.500 hectares d'eau et concerne l'un des étangs les plus exploités du littoral français sur le plan de la conchyliculture avec plus de 16.000 tonnes d'huîtres par an, soit 10 % de la production nationale, **visé à conforter l'activité de pêche et de conchyliculture et à mieux protéger la qualité des eaux.**

Le rôle de ces documents est également très important, en second lieu, en matière portuaire puisque la **prévision de ces équipements par le SMVM détermine l'autorité compétente pour créer les ports.** La décision de création ou d'extension est en effet prise par la commune dans le respect des prescriptions d'un SMVM, mais, en l'absence de ce document, relève de la compétence du préfet sur proposition de la commune et après avis du ou des conseils régionaux concernés.

**Or force est de constater que leur bilan est très insatisfaisant en métropole, puisque depuis plus de vingt ans, un seul schéma, celui de l'étang de Thau, a été approuvé le 20 avril 1995.**

Il faut souligner, en revanche, et à la différence de la métropole, que dans les départements d'outre-mer, tous les dossiers ont abouti **dans le cadre du schéma d'aménagement régional (SAR) qui comporte un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer** : Réunion (6 novembre 1995), Martinique (23 décembre 1998), Guadeloupe (4 janvier 2001) et Guyane (2 mai 2002). Ces chapitres valant SMVM ont ainsi identifié les coupures d'urbanisation, les zones d'aménagements liés à la mer (ZALM), les espaces naturels remarquables ou caractéristiques sur le rivage de la mer et les espaces protégés. Le bilan en est positif, puisque, comme l'a relevé M. Philippe Saint-Cyr lors de son audition par le groupe de travail, **les SAR permettent d'assurer une meilleure cohérence et une ébauche de mutualisation de l'aménagement du territoire.**

#### *b) Les directives territoriales d'aménagement*

Les directives territoriales d'aménagement devaient contribuer à éviter **les écueils rencontrés dans l'application de la « loi littoral »**. En associant étroitement les élus à l'élaboration du projet, elles étaient censées permettre de nouer **un dialogue plus constructif entre les élus et les agents de l'Etat**. En définissant les priorités affectées aux valeurs d'usage du sol et les transformations prévisibles tant de l'équipement du territoire que de sa gestion, elles devaient permettre de faire prévaloir **une logique de projet sur une logique purement juridique**. Enfin, elles devaient apporter **une sécurité juridique** aux documents d'urbanisme en identifiant les espaces à protéger.

Là encore, le bilan est très mince, et ces objectifs ne sont donc toujours pas atteints. Près de **neuf ans** se sont écoulés entre la définition du régime juridique des DTA, en 1995, et la validation de la première d'entre elles, celle des Alpes-Maritimes, le 2 décembre 2003, par décret en Conseil d'Etat.

La DTA des Alpes-Maritimes, qui couvre 163 communes et concerne 1 million d'habitants a pour enjeux, sur un territoire **exigu**, de conforter le **positionnement du département** (amélioration des déplacements, développement des pôles d'excellence) de **préserver et valoriser l'environnement en lien avec l'économie touristique** (paysages, qualité de l'eau, risques naturels, application de la « loi littoral » sur la zone côtière et de la « loi montagne » dans le haut pays). Cette DTA, la seule à l'heure actuelle, a été approuvée par décret en **Conseil d'Etat du 2 décembre 2003**.

La DTA de **l'estuaire de la Seine** (942 communes, 1,55 million d'habitants) couvre pour partie les deux régions de Haute et Basse-Normandie et trois départements. Ses enjeux sont multiples : recherche d'une **meilleure complémentarité des trois ports** tenant compte de l'important projet «Port 2000 » du Havre, accueil d'activités **logistiques et industrielles sur certains sites de la plaine alluviale de l'estuaire, protection d'espaces sensibles d'intérêt européen, valorisation d'espaces naturels et agricoles**. Le dossier devrait être soumis à **l'avis du CNADT en septembre et soumis aussitôt, avec le projet de décret d'approbation, à l'avis du Conseil d'Etat. La publication du décret devrait donc pouvoir intervenir au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2005.**

**La DTA de l'estuaire de la Loire** (199 communes, 1,1 million d'habitants), sur deux départements a pour but d'affirmer le rôle de Nantes – Saint-Nazaire comme métropole du grand ouest en développant ses atouts spécifiques au regard de divers enjeux (**amélioration des liaisons fret et voyageurs, requalifications urbaines notamment des friches, consolidation des fonctions économiques stratégiques, portuaires et logistiques, maîtrise de l'étalement urbain**), et de protéger un environnement et un cadre de vie remarquable par ses ressources en eau, sa diversité biologique et ses paysages.

Le projet a été soumis à l'avis des personnes publiques associées fin 2003. L'enquête publique s'est déroulée du 14 avril au 17 mai 2004. La commission d'enquête procède actuellement à l'établissement de son rapport et de ses conclusions ; elle a indiqué récemment qu'elle devrait pouvoir être en mesure de les adresser au préfet pour la fin août.

**La DTA des Bouches-du-Rhône** (119 communes, 1,8 million d'habitants) couvre l'ensemble du département. Elle a pour enjeux le développement des fonctions métropolitaines de Marseille autour du projet Euro méditerranée et de son infrastructure logistique, la gestion de l'offre d'espaces d'activités économiques entre plusieurs pôles de développement, l'amélioration du fonctionnement de l'agglomération en confirmant le caractère multipolaire (politiques de déplacements et d'habitat), la maîtrise de l'étalement urbain, la protection et la valorisation de l'environnement.

La DTA précise également les modalités d'application de la « loi littoral » pour les territoires concernés. Dans le prolongement du CIADT du 18 décembre 2003 qui a demandé au préfet des Bouches-du-Rhône de préciser un certain nombre d'orientations et la cartographie, la mise au point du projet se termine. **La consultation des personnes publiques associées, qui ont trois mois pour formuler leur avis, doit intervenir à la mi-juillet 2004 et sera suivie de la mise à l'enquête publique.**

L'échec des SMVM et l'extrême lenteur d'élaboration des DTA, dont la procédure relève de l'Etat, doivent conduire à une refonte des documents de planification. La situation actuelle, caractérisée par une **superposition de documents** (DTA, SMVM, SCOT) sur un même territoire, n'est en effet pas satisfaisante, et ne donne pas aux **collectivités territoriales** les moyens de mettre en œuvre une gestion intégrée sur leur territoire.

#### *d) Les schémas de cohérence territoriale*

On recense actuellement, sur le littoral métropolitain, 41 SCOT en cours d'élaboration (dont au moins une des communes a une façade littorale). La Bretagne en compte 11, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur 8, le Languedoc-Roussillon 6, le Poitou-Charentes 4, l'Aquitaine 4, la Basse-Normandie 4, le Nord-Pas-de-Calais 2, et les Pays de la Loire 2.

#### *c) Les plans locaux d'urbanisme*

Les communes relevant de la « loi littoral », qui étaient au nombre de 1.125 jusqu'à la parution du décret relatif aux communes estuariennes, **disposent généralement de documents d'urbanisme**, puisque, selon une enquête réalisée en octobre 2003 par le ministère de l'équipement, 427 étaient dotées d'un POS approuvé au 1<sup>er</sup> janvier 2001, 526 avaient mis en révision leur POS pour le

transformer en PLU, 70 avaient entamé l'élaboration d'un PLU et 12 disposaient de cartes communales. Une centaine de communes n'est donc pas couverte par un document d'urbanisme.

### ***C. UNE PLACE IMPORTANTE LAISSÉE À LA JURISPRUDENCE***

Décrets inexistants ou mal adaptés, instruments de planification défailants : les élus locaux en charge de l'urbanisme, se sont trouvés démunis pour répondre au mieux aux demandes multiples qui leur étaient adressées, et confrontés à de multiples contentieux.

#### **1. Une insécurité juridique préjudiciable**

Si la construction a été contenue par la « loi littoral », « *les chiffres ne doivent pas occulter une réalité urbanistique difficile et profondément conflictuelle*<sup>1</sup> ». L'indétermination des notions retenues par la loi et la carence des documents de planification ont entraîné une **grande période d'incertitude juridique renforcée par l'opposabilité directe de la loi aux décisions individuelles, particulièrement préjudiciable pour les communes. Cette période s'est caractérisée par une inflation des recours indemnitaires et des annulations pour exception d'illégalité des plans d'occupation des sols, documents dont il faut souligner le coût élevé pour les petites communes.**

La « loi littoral » a ainsi pu être perçue par les maires comme une source importante de complications, sinon comme une entrave au développement.

S'il n'est pas question de remettre en cause le rôle des associations de protection de l'environnement, qui ont pu jouer un rôle utile d'aiguillon auprès des acteurs en charge de l'application de la loi, force est de constater que l'existence de recours abusifs a été relevée lors des auditions menées par le groupe de travail. Comme le relève, de même, M. Jacques Daligaux : « *les associations vont développer une stratégie juridique d'une efficacité redoutable. Celle-ci consiste à invoquer presque au hasard plusieurs articles du code de l'urbanisme, préférentiellement tirés de la « loi littoral », en espérant que le juge en retiendra au moins un*<sup>2</sup> ». La « loi littoral » se prête en effet particulièrement à cette utilisation. Ainsi, à titre d'exemple, comme le souligne M. Loïc Prieur : « *les notions d'espace proche du rivage et d'extension limitée sont probablement les plus décriées de la « loi littoral ». Dès les débats parlementaires, le sénateur Josselin de Rohan émettait les plus vives réserves quant à l'utilisation d'un concept **juridiquement limité** et ne comportant pas de **caractère normatif** (...) en quelques années, ce concept a priori dénué de portée normative est devenu l'arme privilégiée des défenseurs de l'environnement*<sup>3</sup> ».

---

<sup>1</sup> Jacques Daligaux, « Appliquer la loi Littoral, une question de volonté », *Etudes foncières*, n° 84, automne 1999.

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Loïc Prieur, *La loi Littoral, Dossier d'experts, La lettre du cadre territorial.*

Malheureusement, la possibilité offerte au juge d'infliger une amende en cas de requête abusive **n'est que très rarement mise en œuvre, le juge estimant que le bénéficiaire d'une autorisation de construire peut la mettre en œuvre, les recours en annulation n'ayant pas de caractère suspensif.**

Or les délais de jugement administratif conduisent, suivant les cas, soit à **immobiliser des investissements lourds sur plusieurs années, soit à prendre des risques juridiques.** Dans bien des cas, les opérations ne peuvent de toute façon pas commencer en raison des réticences des établissements bancaires à débloquer les fonds nécessaires. En outre, alors que l'introduction du référé-suspension aurait pu constituer un progrès, dans la mesure où le juge des référés statue en général sur les demandes de suspension dans un délai rapide, il a été relevé par M. Yves Pittard, lors de son audition devant le groupe de travail, que certaines associations attendaient avant de déposer la demande de recours en référé, maintenant ainsi l'incertitude jusqu'au dernier moment. On saisit donc aisément à quel point la « loi littoral » peut accentuer le caractère déjà « **pathologique** » du contentieux de l'urbanisme.

Enfin, les risques financiers encourus par les communes peuvent s'avérer très importants, alors même qu'il leur est difficile **d'engager une action récursoire en responsabilité contre l'Etat**, même lorsque l'instruction des demandes de permis de construire a été assurée par la direction départementale de l'équipement, dès lors qu'elles assument la responsabilité de la délivrance des autorisations d'occupation des sols.

## 2. La règle de continuité

Plusieurs types de difficultés ont été identifiés par le groupe de travail au sujet de la règle de continuité, très souvent invoquée par les maires comme une source de blocages et d'incertitude.

En premier lieu, la question de **son champ d'application** peut soulever des interrogations. Dès 1992, le Conseil d'Etat soulevait ainsi, dans son rapport intitulé « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », que « *la difficulté à définir la notion de littoral conduit à des imperfections* », et ajoutait que : « *certaines communes, sans atteindre le rivage de la mer, en sont cependant très proches et sont exclues du champ d'application de cette loi (cas de la commune de Biot, dans les Alpes-Maritimes, dont le territoire s'approche à 200 m du rivage), sauf si elles en font la demande (mais aucun décret n'a encore été pris à ce titre). A l'inverse, la commune littorale de Roquebrune-sur-Argens (Var), qui s'enfonce sur 30 km à l'intérieur des terres, entre dans le champ d'application de la loi* ».

En second lieu, cette règle peut s'avérer inadaptée dans certaines régions, à l'instar de la Corse. En effet, comme l'a relevé M. Jérôme Polvérini, président de l'association des communes littorales de Corse, membre du comité exécutif de la collectivité territoriale de Corse, président de l'office de l'environnement de la Corse, lors de son audition devant le groupe de travail, en Corse, le **mécanisme de la construction en continuité a joué dans une faible**

**mesure, en raison du caractère rural de la plupart des communes littorales en 1986**, situation connue sous le nom de « désert vert ». Dans ce contexte, la loi, en favorisant la création de hameaux de toute pièce, propose des solutions qui peuvent s'avérer inadaptées aux plans foncier et sociologique, en obligeant à mettre en œuvre des opérations lourdes. En outre, l'interprétation de la notion de hameau par les services du ministère de l'équipement comme un « lieu de vie permanent », apparaît relativement incompatible avec le tourisme.

En troisième lieu, le premier paragraphe (I) de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ne permet de délivrer, en dehors des espaces proches du rivage, que les permis de construire relatifs à des **installations classées relevant du régime de l'autorisation ou de la simple déclaration, à l'exclusion des autres, cas de beaucoup de permis requis par le bon fonctionnement d'une installation agricole de base**. A titre d'exemple, M. Daniel Mach, député, relève que dans le département des Pyrénées-Orientales, de nombreuses exploitations, comme les serres, ne sont pas considérées comme des installations classées, mais requièrent hangars et habitations pour abriter le matériel ou surveiller les exploitations<sup>1</sup>. En outre, l'exception pour les installations agricoles classées ne s'applique pas pour les installations industrielles classées.

Enfin, la jurisprudence autour de la notion « **d'extension limitée de l'urbanisation** » ne semble pas encore totalement stabilisée. Certaines questions restent aujourd'hui en suspens. Il en va ainsi de la **définition d'une « urbanisation »**, point sur lequel la position du juge paraît peu lisible : ainsi le juge des référés du tribunal administratif de Rennes a-t-il décidé qu'un **parc de stationnement** constituait une urbanisation<sup>2</sup>, alors que la même juridiction a considéré qu'un **ensemble d'éoliennes** ne constituait pas une urbanisation<sup>3</sup> et pourrait donc être installé en discontinuité d'une agglomération ou d'un village.

### 3. Les espaces proches du rivage

La notion d' « espace proche du rivage » n'apparaît, encore aujourd'hui, pas très clairement définie. **Beaucoup de communes déplorent l'incertitude** qui entoure cette notion, M. Loïc Prieur relevant, quant à lui, que « *l'analyse de la jurisprudence récente ne permet guère de déterminer de façon certaine la méthode du juge pour identifier un espace proche du rivage*<sup>4</sup> ». De fait, l'application par le juge de la méthode du « faisceau d'indices » n'est pas de nature à simplifier leur identification.

---

<sup>1</sup> Question écrite n° 20324 du 16 juin 2003.

<sup>2</sup> Tribunal Administratif de Rennes, Ordonnance du juge des référés, 15 janvier 2004, Commune de Pénestin.

<sup>3</sup> Tribunal Administratif de Rennes, Ordonnance du juge des référés, 20 janvier 2003.

<sup>4</sup> Loïc Prieur, *La loi Littoral, Dossier d'experts, La lettre du cadre territorial*.

Dans ses conclusions sur l'arrêt « Commune de Gassin » du 12 février 1993, le commissaire du Gouvernement indiquait ainsi : « *plusieurs critères pourront être combinés : celui de la visibilité appréciée aussi bien depuis le rivage que de l'intérieur des terres, celui de la distance, celui du relief et de la configuration particulière des lieux* ».

Outre l'incertitude qu'elle laisse planer, la jurisprudence a retenu pendant longtemps une interprétation extensive de la notion « d'espace proche du rivage ». Ainsi, à titre d'exemple, « *la circonstance que des espaces, situés à 1.200 mètres du rivage, en soient séparés par une route et une voie ferrée n'exclut pas la qualification d'espace proche du rivage* »<sup>1</sup>. Ce n'est que très récemment que le Conseil d'Etat a assoupli cette interprétation en considérant qu'un espace situé à 800 mètres du rivage et séparé de celui-ci par de l'urbanisation, ne pouvait être considéré comme un « espace proche »<sup>2</sup>.

Or la caractérisation comme « espace proche » revêt d'autant plus d'importance que le juge administratif a considéré que l'exigence d'une extension limitée de l'urbanisation était applicable, **indépendamment du caractère urbanisé ou non de l'espace proche du rivage**<sup>3</sup>. En d'autres termes, il a étendu aux secteurs **déjà urbanisés** du territoire communal **l'application des contraintes propres aux espaces proches du rivage**, alors que la protection de la bande des cent mètres elle-même, ne concerne pas les « espaces urbanisés ». Pourtant, le Conseil d'Etat avait implicitement admis, dans les premiers temps, que cette exception devait s'appliquer également dans les espaces proches du rivage<sup>4</sup>. Cette interprétation entraîne des **conséquences préjudiciables** pour l'aménagement du littoral. Elle peut ainsi nuire à la nécessaire restructuration d'un milieu urbain ancien, à l'aménagement d'une « dent creuse » ou à la réhabilitation de friches industrielles.

Enfin, **l'interprétation extensive des espaces proches du rivage peut entraîner de sérieux obstacles au développement des activités agricoles**, particulièrement dans certains départements. A titre d'exemple, dans la Manche, qui compte plus de **330 km de côtes**, la mise en place de productions animales spécifiques, telles que « **l'agneau de pré-salé** » peut rendre nécessaire la construction de bergeries en bordure du littoral. En effet, la mise en place d'une « AOC d'agneau de pré-salé » suppose un pâturage effectif des prés-salés, espace du domaine public maritime recouvert lors des grandes marées de manière continue ; il est alors nécessaire que les bergeries soient maintenues, renouvelées ou placées à proximité de ces pré-salés, c'est-à-dire des rivages.

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, 20 juillet 2000, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan*.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, *Commune de Guérande*, lecture du 3 mai 2004.

<sup>3</sup> Conseil d'Etat, 27 septembre 1999, *Commune de Bidart*.

<sup>4</sup> Conseil d'Etat, 10 mai 1989, *association « défense du patrimoine Sétois »*.

#### **4. Le cumul de la « loi littoral » et de la « loi montagne » sur les rives des lacs de plus de 1.000 hectares**

16 lacs de plus de 1.000 hectares sont concernés par l'application de la « loi littoral », dont la plupart sont situés en zone de montagne (Bourget, Serre-Ponçon, Annecy, Léman, Naussac, Vassivière, Sarrans et Granval). Or cette application conjointe des lois « littoral » et « montagne » est perçue par les élus de la montagne comme une accumulation de contraintes liées, d'une part, à la **restriction des surfaces sur lesquelles équipements ou constructions peuvent être autorisés et, d'autre part, à la superposition de procédures spécifiques très diverses.**

L'exemple **des stations d'épuration** illustre la situation particulière dont souffrent les lacs : alors que la loi n° 94-112 du 9 février 1994 avait permis l'installation de stations d'épuration d'eaux usées **avec rejet en mer** sur le littoral<sup>1</sup>, l'installation de stations d'épuration reste, aujourd'hui, un **casse-tête pour les élus locaux, en bordure des lacs de plus de 1.000 hectares**. En effet, la construction au bord d'un plan d'eau intérieur, en zone de montagne, d'une station d'épuration, se heurte à la règle de l'inconstructibilité sur la bande des cent mètres. Or, au-delà de cette zone, on trouve souvent soit des espaces montagnards, caractérisés par un fort dénivelé, soit des zones protégées, si bien que, d'après les élus concernés, la seule solution consiste à récupérer les effluents, à les acheminer à très haute altitude - environ 1500 mètres -, avant de les traiter et de les redescendre vers le lac par la même voie. **Ce n'est que très récemment** que le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux a apporté une réponse à cette question, en permettant **l'installation de stations d'épuration en bordure de ces lacs**.

Il ne s'agit pas de remettre en cause la soumission des grands lacs aux dispositions de la « loi littoral », notamment pour la protection de la bande des cent mètres, mais la question de son application paraît plus délicate lorsqu'on s'éloigne des rives, et que la topographie change, par exemple avec un dénivelé important. On rappellera en effet que la loi de 1985 poursuit, comme celle de 1986, des objectifs de protection, et pose un **principe de construction en continuité de l'urbanisation existante**.

**Toutefois, en raison des contraintes physiques spécifiques à la montagne**, des assouplissements à la règle de construction en continuité ont été apportés par la loi du 3 juillet 2003 dite « Urbanisme et Habitat ». Or **ces adaptations ne sont pas applicables dans les communes situées en bordure des lacs, alors même qu'elles peuvent se trouver, en raison de la topographie, fort éloignées, pour une partie de leur territoire, des rives du lac et subir les contraintes propres aux zones de montagne**. Cette situation est source de nombreux blocages et peut paralyser l'urbanisation de ces communes sur l'ensemble de leur territoire.

---

<sup>1</sup> Article L. 146-8 du code de l'urbanisme.

Plus généralement, lors de leur audition devant le groupe de travail, M. Pierre Jarlier, président de l'Association nationale des élus de la montagne, et M. Pierre Hérisson, membre de l'association, ont relevé les difficultés que rencontrent les communes littorales escarpées situées dans les Alpes-Maritimes, les Pyrénées-Orientales, les Pyrénées-Atlantiques et surtout en Corse, qui se voient contraintes d'appliquer la « loi littoral » et la « loi montagne ».

### III. PROMOUVOIR UNE GESTION INTÉGRÉE DU LITTORAL

Le groupe de travail commun à vos commissions des Lois et des Affaires économiques considère que le littoral français doit, plus que jamais, faire l'objet d'une **approche globale** favorisant le traitement, dans une démarche unique, de ses parties terrestre et marine, la prise en compte coordonnée de toutes les activités sectorielles, l'association au processus de décision de tous les acteurs - Etat, collectivités, professionnels et acteurs économiques, citoyens - et la mise en place de structures permanentes de gestion et de suivi.

Une telle approche répond à l'objectif d'**une gestion intégrée des zones côtières préconisée par une recommandation européenne (GIZC)<sup>1</sup>** adoptée le 30 mai 2002 et aux orientations retenues aussi bien par le Comité Interministériel de la Mer les 29 avril 2003 et 16 février 2004 et par la Commission du Littoral du Conseil national d'aménagement et le développement durable du territoire.

Elle suppose de renforcer la concertation et la planification, de permettre un réel équilibre entre la protection et l'aménagement du littoral et de donner des moyens supplémentaires au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

#### A. RENFORCER LA CONCERTATION, LA PLANIFICATION ET LA DÉCENTRALISATION

##### 1. Créer un Conseil national du littoral afin de favoriser la concertation au niveau national

La création d'un **Conseil national du littoral**, très attendue par les élus, est prévue par le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. Le groupe de travail soutient cette création et souhaite une mise en place rapide de cet organisme.

---

<sup>1</sup> La gestion intégrée des zones côtières préconise, à une échelle pertinente, d'identifier l'ensemble des enjeux et des acteurs concernés pour définir, au sein d'une structure de concertation, une gestion partenariale de long terme afin de conduire des actions de protection et de valorisation associant tous les acteurs du littoral : Etat, collectivités, acteurs socio-économiques et citoyens.

Présidé par le Premier ministre, il comprendra **à parité**, d'une part, des représentants du Parlement et des collectivités territoriales des façades maritimes de métropole et d'outre-mer, d'autre part, des représentants des établissements publics intéressés, des milieux socioprofessionnels et de la société civile représentatifs des activités et des usages du littoral<sup>1</sup>.

Doté d'un rôle de proposition auprès du Gouvernement qui pourra le saisir pour avis de tout sujet relatif au littoral, il devra être associé au suivi de la mise en œuvre de la « loi littoral » et des textes pris pour son application.

**En outre, le rapport annuel d'évaluation que le Gouvernement devait présenter, aux termes de l'article 41 de la « loi littoral », qui n'a été élaboré qu'une seule fois en 18 ans, sera désormais établi « sur proposition du Conseil national du littoral ».** Celui-ci pourra ainsi jouer un rôle d'aiguillon auprès de l'exécutif pour l'évaluation de l'application de la loi.

## **2. Renforcer la planification au niveau local**

La mise en place d'une gestion intégrée du littoral suppose l'élaboration effective de documents de planification. A l'heure de la décentralisation, et alors que l'Etat n'a pu, depuis plus de 20 ans, élaborer qu'un seul SMVM, le groupe de travail considère que cette responsabilité doit incomber **aux collectivités territoriales**, par le biais des SCOT. La loi encourage déjà leur mise en place, en posant une règle de constructibilité limitée dans les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer qui ne sont pas couvertes par un SCOT (article L. 122-2 du code de l'urbanisme).

Instrument de planification urbaine stratégique au niveau des **agglomérations**, sinon des aires urbaines, celui-ci permet d'assurer, à une échelle pertinente, l'équilibre entre protection et aménagement en déterminant les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre espaces urbanisés et espaces naturels et en appréciant les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement. Pour des raisons de **simplification** et de **sécurité juridique**, il a donc vocation à devenir le document de **planification de référence pour le littoral**.

Dans cette perspective, **il convient d'étendre aux SCOT la possibilité, actuellement réservée aux SMVM, de déterminer les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et d'édicter les sujétions particulières intéressant les espaces maritime, fluvial ou terrestre attenants, nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral.** L'initiative et l'élaboration des dispositions relèveront ainsi de la compétence des collectivités, l'accord de l'Etat restant nécessaire pour les dispositions concernant le volet maritime. Tel est l'objet de l'amendement déposé par votre rapporteur, et adopté par le Sénat lors de la première lecture du projet de loi relatif au développement des territoires

---

<sup>1</sup> Selon l'avant-projet de décret d'application, les associations de protection de l'environnement seraient représentées dans la catégorie des activités et des usages du littoral.

ruraux. S'inspirant de l'exemple des schémas d'aménagement régionaux outre-mer, il prévoit en effet **la possibilité d'élaborer des chapitres valant SMVM à l'intérieur des SCOT**. Le groupe de travail souligne qu'une telle réforme permettra d'assurer le **suivi et le contrôle** de l'application des documents, en raison de la **pérennité de la structure en charge de l'élaboration du SCOT**.

Le respect des **compétences des collectivités territoriales et le souci déjà évoqué de simplicité impliquent de ne pas maintenir de SMVM « autonomes », élaborés par l'Etat, qui viendraient concurrencer les documents établis par les collectivités territoriales**. On relèvera à cet égard la nécessité de bien préciser que l'accord sur le chapitre « maritime » du SCOT sera délivré par le **préfet**, afin de prévenir tout nouveau risque d'enlisement lié à des procédures trop lourdes et trop centralisées.

Les objectifs de simplification et de décentralisation doivent également conduire à une **utilisation plus systématique** de l'article L. 35 du code du domaine de l'Etat, qui habilite **la commune à se voir transférer la gestion du domaine public maritime au droit de son périmètre**. Comme le soulignait le rapport établi en 2000 sur la « loi littoral » par le Conseil général des Ponts et Chaussées, l'application de cette disposition permettrait en effet de retrouver une **unité de responsabilité** sur la gestion du territoire communal. En outre, elle est cohérente avec la « loi littoral », qui prévoit déjà que le maire assure la police spéciale de la baignade jusqu'à 300 mètres du rivage. Une telle utilisation devrait s'accompagner de l'affectation d'une part du produit de la redevance pour occupation du domaine public maritime aux communes concernées.

Enfin, la nécessité d'améliorer la sécurité juridique doit conduire à limiter, dans la mesure du possible, les conséquences du nombre élevé de recours en annulation liés à la « loi littoral ».

Sans limiter le droit de recours, droit fondamental reconnu par la convention européenne des droits de l'homme, il pourrait être opportun, afin de limiter l'insécurité juridique, **d'enserrer le délai de dépôt du référé-suspension dans un laps de temps**, fixé par exemple à quatre mois à compter de la notification de l'autorisation, afin de permettre aux détenteurs d'un permis attaqué de prendre une décision en connaissance de cause. Par ailleurs, l'une des propositions avancées lors des auditions consisterait à **mettre fin à l'opposabilité directe de la loi aux autorisations individuelles**. Une telle solution, qui vise à assurer une **meilleure sécurité juridique aux documents d'urbanisme**, n'empêcherait cependant pas de contester, à l'occasion d'un recours dirigé contre un permis de construire, **par voie d'exception la légalité au regard de la « loi littoral » des documents d'urbanisme**<sup>1</sup>.

Le groupe de travail ne peut enfin que rappeler la faculté offerte au juge, aux termes de l'article R. 741-12 du code de justice administrative, **d'infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive, une amende dont le montant ne peut excéder 3.000 €**.

---

<sup>1</sup> Conseil Constitutionnel, décision n° 94-358 du 26 janvier 1995.

## **B. ADAPTER LES RÈGLES D'URBANISME AFIN DE PERMETTRE UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE PROTECTION ET AMÉNAGEMENT**

Le rapport établi par notre collègue M. Josselin de Rohan au nom de votre commission des affaires économiques en 1985 relevait que : « *Le littoral est une réalité géographique et économique beaucoup plus complexe et diversifiée que ne le laissait supposer le dispositif qui nous est présenté. Sa gestion s'accommodera difficilement de la rigidité du texte que l'on se propose de lui appliquer (...). Votre commission s'étonne de l'angélisme réducteur du projet de loi qui tendrait à privilégier, si on allait au bout de sa logique, le ramassage du varech dans des espaces vierges, sur le développement économique* ».

**Cette critique reste d'actualité pour le groupe de travail et doit conduire aujourd'hui à chercher les voies d'un meilleur équilibre entre protection et développement économique en permettant l'adaptation des règles à la diversité des territoires sur lesquels elles s'appliquent.**

### **1. Dans l'ensemble des communes soumises à la « loi littoral »**

En premier lieu, le groupe de travail juge nécessaire de mener une réflexion sur le **champ d'application de la loi**. Celui-ci, en effet, ne permet pas de protéger suffisamment certaines parties du littoral, puisque des communes peuvent être très proches du rivage et échapper à la loi si elles ne disposent pas de façade sur la mer. A l'inverse, il peut gêner le développement « en profondeur » de communes qui n'ont qu'une façade maritime très étroite, et qui doivent appliquer la loi sur l'ensemble de leur territoire. Aussi le groupe de travail s'interroge-t-il sur l'opportunité de confier au SCOT le soin de délimiter un champ d'application qui tienne compte des **réalités géographiques locales**, en excluant, éventuellement, certaines parties de territoires et en intégrant, à l'inverse, certaines communes aujourd'hui non soumises à la loi.

En second lieu, la « loi littoral » **ne laisse pas suffisamment de marge de manœuvre aux documents d'urbanisme** pour adapter ses dispositions aux circonstances locales. La démarche adoptée par le législateur pour modifier la « loi montagne » doit à cet égard constituer une référence, puisqu'elle **oblige les collectivités territoriales à élaborer des documents de planification pour pouvoir réaliser des aménagements**. A titre d'exemple, le troisième paragraphe (III) de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme prévoit que le SCOT ou le PLU peut comporter une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières.

**Le groupe de travail souligne que cette logique de planification doit présider à l'application des règles relatives à la continuité et aux espaces proches.** Elle permettra en effet de protéger **beaucoup plus strictement certains espaces** qui, comme on l'a vu, conjuguent **richesse du patrimoine naturel et**

**pression urbaine très forte, et de laisser aux activités économiques telles que la conchyliculture, l'agriculture ou la plaisance, la possibilité de se développer ou, tout simplement, de se maintenir dans d'autres espaces.**

Ainsi serait-il opportun **de permettre aux SCOT ou, à défaut, aux PLU, de comporter une étude justifiant qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité s'avère compatible avec les objectifs de protection du littoral**. Une telle étude serait soumise à l'avis de la commission des sites et à l'accord du préfet. La même logique pourrait être appliquée dans les espaces proches du rivage, afin d'aménager la règle d'extension limitée de l'urbanisation.

Cette proposition doit permettre de répondre notamment aux problèmes rencontrés par **l'agriculture**, liés à l'application **en profondeur** de la règle de continuité qui peut constituer, à l'heure actuelle, un obstacle sérieux à la **mise aux normes ou à la construction de nouveaux bâtiments d'exploitation indispensables aux exploitations**, alors même qu'une **pression foncière très forte s'exerce sur les activités agricoles**. Or l'agriculture constitue **aussi une réponse aux enjeux environnementaux** par l'occupation et la gestion d'espaces soumis à une pression foncière ou susceptibles d'enfrichement.

Enfin, la jurisprudence « Commune de Bidart » dans les espaces proches du rivage, apparaît particulièrement restrictive, puisqu'elle empêche par exemple la réhabilitation de friches industrielles à l'intérieur d'espaces urbanisés. Le groupe de travail juge donc nécessaire **d'étendre au deuxième paragraphe (II) de l'article L. 146-4 l'exception des espaces urbanisés posée pour la bande des cent mètres**, et de **rédiger ainsi ce paragraphe** : « *En dehors des espaces urbanisés, l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage...* ». Une telle disposition permettra de densifier l'urbanisation, et non pas d'urbaniser des zones de constructions diffuses.

## **2. Dans les espaces remarquables**

Il convient de revenir à la définition originelle des espaces remarquables, c'est-à-dire des espaces qui présentent un **intérêt exceptionnel, unique, rare**, et qui nécessitent dès lors un **régime de protection renforcé**. En revanche des zones qui sont simplement **naturelles** peuvent être protégées au titre **d'autres législations**, qui sont suffisantes pour en assurer la conservation (classement en espace boisé, réserve naturelle, arrêté de biotope). Enfin, s'agissant des sites **partiellement construits**, à l'instar des villages qui ont été classés en espaces remarquables, leur **déclassement peut s'avérer opportun**, à l'occasion d'une procédure de révision du PLU.

En outre, le classement en espaces remarquables doit pouvoir être accompagné de l'élaboration d'un **projet de gestion** permettant, comme pour les zones Natura 2000, d'en assurer la mise en valeur. Dans le cadre de ce projet, intégré dans le SCOT ou dans le PLU, pourraient **notamment être définis les aménagements et constructions nécessaires au maintien et au développement des activités traditionnellement implantées dans ces zones**, ce qui assurerait

aux constructions liés aux activités agricoles, conchylicoles ou d'élevage une meilleure sécurité juridique que ne le fera le décret du 29 mars 2004. **Le groupe de travail préconise en conséquence de prévoir que, dans les espaces remarquables, le SCOT ou le PLU peuvent comporter un plan d'aménagement ayant reçu l'accord du préfet après avis de la commission des sites qui définit les conditions d'implantation des constructions et aménagements, ainsi que leur condition de localisation et de qualité architecturale.**

### 3. Dans la bande des cent mètres

Le groupe de travail juge impérative une parution rapide des décrets d'application relatifs, d'une part, à la reconstruction des équipements existants à l'intérieur de la bande des cent mètres (article L. 146-6-1 du code de l'urbanisme) et, d'autre part, aux concessions de plages (article L. 321-9 du code de l'environnement). L'absence de ces décrets prive, en effet, les maires des moyens de mener une politique durable de gestion des plages, alors même que celles-ci sont soumises à de très fortes pressions.

S'agissant notamment du régime des concessions de plage, il importe de mettre fin à la précarité certaine dans laquelle se trouvent placés les élus locaux, à leur corps défendant, en fixant notamment la **durée des concessions et le calendrier d'utilisation des installations.**

### 4. Sur les rives des grands lacs

La question de l'application conjointe de la « loi littoral » et de la « loi montagne » aux lacs de plus de 1.000 hectares mérite de trouver une réponse **adaptée aux particularités géographiques des zones de montagne.**

En premier lieu, s'agissant des quatre grands lacs de montagne (Bourget, Serre-Ponçon, Annecy, Léman), il apparaît indispensable de prévoir, **localement, des adaptations à cette règle de cumul**, qui entrave le développement de certaines communes de montagne, dont on connaît par ailleurs les handicaps, nombreux, **liés à la topographie**. Il serait ainsi opportun de délimiter, pour chaque lac, une « **frontière** », à partir de laquelle **seule la « loi montagne » s'appliquerait** : la protection conférée par la « loi littoral » s'appliquerait aux abords des lacs et en zone de plaine. En revanche, **lorsque une rupture géographique due à des circonstances naturelles, notamment au relief, sépare les communes des rives du lac, la « loi montagne » s'appliquerait seule.** Cette délimitation pourrait être effectuée par l'établissement public compétent en matière de SCOT, avec l'accord du **préfet coordonnateur de massif, après avis du comité de massif**. Celui-ci, en effet, composé notamment d'élus, de professionnels, de représentants d'associations de protection de la nature et de personnalités qualifiées, garantit la prise en compte de l'ensemble des intérêts en présence.

En second lieu, pour les autres lacs, qui dépassent rarement 1.300 hectares<sup>1</sup>, il pourrait être opportun **d'aligner leur régime sur celui des lacs de moins de 1.000 hectares, protégés sur une bande de 300 mètres par la règle d'inconstructibilité**. Ces lacs pourraient ainsi bénéficier du régime plus souple de la « loi montagne » qui, depuis les modifications apportées par la loi du 2 juillet 2003 dite « Urbanisme et Habitat », permet notamment aux documents locaux d'urbanisme d'adapter certaines règles. Afin de laisser aux communes le temps de se doter des documents adaptés à cette nouvelle législation, il conviendrait de prévoir une période transitoire, au terme de laquelle la « loi montagne » s'appliquerait, à l'exclusion de la « loi littoral ».

### ***C. RÉFORMER LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL***

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ne peut être en mesure d'assurer pleinement son rôle d'acteur central de la protection du littoral que s'il dispose de moyens humains et financiers lui permettant de faire face à ses responsabilités et s'il peut développer dans un cadre juridique stable le partenariat indispensable à l'efficacité de son action.

#### **1. Renforcer les moyens du Conservatoire**

**Le groupe de travail juge nécessaire d'accroître les moyens humains et financiers du Conservatoire du littoral, tout particulièrement dans les départements d'outre-mer, afin de lui permettre de mieux exercer ses missions.**

Un effort important a été effectué en 2002 et en 2003, avec la création de 14 puis de 4 postes. Toutefois, cet effort a essentiellement permis la consolidation d'emplois précaires, le total des effectifs de l'établissement restant stable autour de la centaine d'agents.

L'article 51 du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, adopté par le Sénat en première lecture le 18 mai dernier, tend à permettre au Conservatoire de bénéficier, sous forme de mise à disposition, d'agents publics contractuels provenant d'établissements publics qui interviennent dans les zones humides et dans lesquelles le Conservatoire peut conduire des politiques d'acquisition.

Les établissements visés sont les agences de l'eau, le Conseil supérieur de la pêche ou encore l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, qui peuvent être conduits à intervenir dans les zones humides pour préserver la ressource en eau, ou encore protéger ou restaurer des habitats.

---

<sup>1</sup> Une quinzaine de lacs dans le Massif Central, et un lac dans le Jura d'environ 1.600 hectares.

## **2. Placer le Conservatoire à la tête d'un réseau d'établissements publics agissant pour son compte et sous son contrôle**

En sus du renforcement des moyens que l'Etat peut lui accorder, en particulier dans les départements d'outre-mer, le groupe de travail juge indispensable de **mieux associer les collectivités territoriales à l'exercice de la mission de propriétaire de l'établissement**, pour des raisons de principe et d'efficacité. Le cadre actuel des contributions des départements et des régions, qui se traduisent par une mise à disposition de moyens humains et financiers soit directement, soit à travers des associations-relais, présente en effet un certain nombre de limites juridiques et financières régulièrement dénoncées par la Cour des comptes.

En conséquence, le groupe de travail souscrit totalement à la proposition formulée par notre collègue M. Louis Le Pensec dans son rapport de 2001<sup>1</sup> consistant à **placer le Conservatoire à la tête d'un réseau d'établissements publics agissant pour son compte et sous son contrôle à la gestion desquels les collectivités territoriales seraient associées.**

Le Conservatoire demeurerait un établissement public administratif de l'État responsable de la politique foncière et de la direction d'ensemble de l'action des délégations du littoral. Ces dernières deviendraient des établissements publics administratifs de l'Etat chargés, sur des zones géographiques en général bi-régionales, des missions « intermédiaires » de mise en valeur des terrains du Conservatoire. Les conseils de rivages assureraient le rôle de conseil d'administration des délégations.

## **3. Étendre le régime des contraventions de grande voirie au domaine du Conservatoire du littoral**

Le groupe de travail préconise par ailleurs une **extension du régime des contraventions de grande voirie au domaine du Conservatoire du littoral**.

L'application de cette mesure et son intérêt pour l'établissement public ne prendraient véritablement tout leur intérêt que si les gardes du littoral, agents des collectivités locales en place sur la majorité des sites du Conservatoire, étaient commissionnés à cet effet.

Cette hypothèse avait été envisagée lors des discussions préparatoires à la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et au décret n° 2003-839 du 29 août 2003 modifiant diverses dispositions relatives au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. La diversité des statuts des agents concernés n'avait pas paru alors de nature à permettre qu'elle soit retenue. **Le groupe de travail considère que cette difficulté n'est pas dirimante.**

---

<sup>1</sup> *Vers de nouveaux rivages – Rapport au Premier ministre sur la refondation du Conservatoire du littoral, par M. Louis Le Pensec, sénateur, ancien ministre, parlementaire en mission (juillet 2001).*

\*

\*

\*

A l'issue de sa réflexion, le groupe de travail, loin de remettre en cause l'économie générale de la « loi littoral » dont il réaffirme tout l'intérêt, préconise au contraire un changement de méthode afin de lui restituer tout son sens.

**Les propositions qu'il vous soumet tendent à définir les règles d'une nouvelle gouvernance pour cet espace si convoité et riche de ses fragilités.** Elles s'inscrivent dans le contexte profondément rénové de la décentralisation.

Il s'agit désormais de franchir une nouvelle étape afin de mettre en place une véritable gestion intégrée du littoral.

Au niveau national, le groupe de travail souhaite l'adoption rapide du dispositif législatif créant le Conseil national du littoral, dont la première tâche devrait être l'examen de ce rapport pour en analyser les propositions et finaliser les modifications législatives et réglementaires en découlant.

Au niveau local, il soutient totalement l'initiative gouvernementale de l'appel à projets de gestion intégrée de la zone côtière, qui doit être annoncé lors du prochain CIADT consacré au littoral en septembre 2004. Il faut, à cet égard, se féliciter de ce que le projet de gestion de la baie de Bourgneuf, porté et défendu par une association d'élus locaux et de socioprofessionnels concernés, et reprenant un ancien projet de SMVM, qui n'avait pu aboutir soit désormais reconnu et encouragé par l'Etat et présenté à l'Union européenne comme premier exemple de la gestion intégrée des zones côtières qu'elle souhaite encourager.

Cette démarche profondément innovante doit être encouragée car elle illustre la « mutualisation » de l'aménagement du littoral, amorcée à travers les schémas d'aménagement régional élaborés outre-mer, et la mise en œuvre du droit à l'expérimentation, inscrit à l'article 37-1 de la Constitution par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Il appartiendra au Conseil national du littoral de suivre la mise en œuvre de ce droit à l'expérimentation d'une nouvelle gestion du littoral et d'en évaluer les résultats.

\*

\*

\*

**Réuni le mardi 20 juillet 2004, le groupe de travail a adopté le présent rapport, le groupe socialiste et le groupe communiste républicain et citoyen s'abstenant.**

## **PRÉSENTATION DU RAPPORT DEVANT LA COMMISSION DES LOIS**

Au cours d'une réunion tenue dans la matinée du 21 juillet 2004, sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission des lois a entendu la présentation, par son rapporteur **M. Patrice Gélard**, du **rapport d'information du groupe de travail** créé en commun avec la commission des affaires économiques afin de dresser le bilan de l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du **littoral**.

**M. Patrice Gélard, rapporteur**, a indiqué que le groupe de travail avait procédé à l'audition d'une quarantaine de personnalités représentatives des usagers de l'ensemble des façades maritimes de la France, accordant une attention toute particulière à la situation des départements d'outre-mer, soumis à la règle spécifique des cinquante pas géométriques, et à la Corse, où le cumul des dispositions de la « loi littoral » et de la « loi montagne » entrave les initiatives en faveur du développement. Il a regretté que les élus du littoral soient moins bien organisés que ceux de la montagne pour faire valoir leurs attentes auprès des pouvoirs publics.

Il a estimé que la « loi littoral », adoptée à l'unanimité il y a dix-huit ans, n'était pas parvenue à atteindre un équilibre entre la protection de l'environnement et le développement des territoires en raison de mesures d'application défailtantes. Il a ainsi dénoncé, d'une part, la piètre qualité, l'élaboration tardive et parfois même l'absence de publication des décrets nécessaires à la mise en œuvre de ses dispositions, d'autre part, l'incapacité de l'Etat à élaborer les documents d'urbanisme - directives territoriales d'aménagement et schémas de mise en valeur de la mer - censés préciser au plan local certaines de ses notions. Il a également relevé que les gouvernements successifs ne s'étaient acquittés qu'une fois, en 1999, de l'obligation de remettre chaque année au Parlement un rapport d'évaluation. Enfin, il a mis en exergue l'insécurité juridique née de la place importante acquise par la jurisprudence administrative.

**M. Patrice Gélard, rapporteur**, a souligné que le groupe de travail préconisait, en premier lieu, de renforcer la concertation, la planification et la décentralisation :

- en soutenant la création du Conseil national du littoral, prévue par le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, et en encourageant sa mise en place rapide ;

- en simplifiant la planification grâce à l'inclusion dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) d'un volet maritime approuvé par le préfet et à la suppression des schémas de mise en valeur de la mer ;

- en utilisant plus systématiquement la possibilité offerte aux communes de demander le transfert de la gestion du domaine public maritime au droit de leur périmètre et en compensant ce transfert par l'affectation d'une part du produit de la redevance pour occupation du domaine public maritime ;

- en enserrant le dépôt du référé-suspension dans un délai de quatre mois à compter de la notification de l'autorisation au bénéficiaire ;

- enfin, en encourageant les expérimentations tendant à promouvoir une gestion intégrée du littoral, sur le modèle du projet de gestion de la baie de Bourgneuf élaboré à l'initiative de M. Jacques Oudin.

**M. Patrice Gélard, rapporteur**, a indiqué que le groupe de travail proposait, en deuxième lieu, d'adapter les règles d'urbanisme afin de permettre un meilleur équilibre entre protection et aménagement :

- en publiant le décret d'application de l'article L. 146-6-1 du code de l'urbanisme, relatif à la reconstruction des bâtiments existants dans la bande des cent mètres, et celui de l'article L. 321-9 du code de l'environnement, relatif aux concessions de plage ;

- en permettant aux SCOT ou, à défaut, aux plans locaux d'urbanisme (PLU), de justifier, avec l'accord du préfet, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité est compatible avec les objectifs de protection du littoral ;

- en étendant aux espaces proches du rivage l'exception relative aux espaces urbanisés qui s'applique dans la bande des cent mètres ;

- en protégeant plus strictement les espaces les plus remarquables et en permettant aux SCOT et aux PLU de comporter un plan d'aménagement ayant reçu l'accord du préfet après avis de la commission des sites, notamment afin de permettre aux activités économiques traditionnellement implantées de se maintenir ou de se développer ;

- en permettant aux SCOT, pour les quatre plus grands lacs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares (Bourget, Serre-Ponçon, Annecy, Léman), d'instituer, en accord avec le préfet coordonnateur de massif et après avis du comité de massif, une limite au-delà de laquelle seule la « loi montagne » s'applique ;

- en appliquant aux autres lacs de plus de 1.000 hectares, au terme d'une période transitoire, la « loi montagne » à l'exclusion de la « loi littoral » ;

- enfin, en étendant aux départements d'outre-mer, par décret en Conseil d'Etat, les dispositions législatives relatives aux servitudes de passage applicables en métropole.

**M. Patrice Gélard, rapporteur**, a ajouté que le groupe de travail proposait, en dernier lieu, de réformer le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, dont le rôle et le partenariat avec les collectivités territoriales avaient été unanimement salués lors de ses auditions :

- en accroissant ses moyens humains et financiers ;

- en le plaçant à la tête d'un réseau d'établissements publics agissant pour son compte et sous son contrôle, à la gestion desquels les collectivités territoriales seraient associées ;

- enfin, en étendant à son domaine le régime des contraventions de grande voirie, qui permet au juge administratif de prescrire la remise en état des lieux.

En conclusion, **M. Patrice Gélard, rapporteur**, a indiqué que les propositions du groupe de travail n'avaient pas pour objet de remettre en cause l'économie générale de la loi du 3 janvier 1986 mais, au contraire, de promouvoir une gestion intégrée du littoral, soulignant que l'absence de possibilité d'aménagement conduisait paradoxalement, faute d'entretien, à la dégradation des espaces naturels.

**M. Pierre Jarlier** a constaté, pour s'en féliciter, que plusieurs préconisations du groupe de travail tendaient à étendre à la « loi littoral » certaines réformes de la « loi montagne » introduites par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat. Il a rappelé que ce texte avait par ailleurs précisé la notion de « hameaux », en l'étendant aux « groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations ». Aussi s'est-il déclaré favorable aux deux propositions relatives aux lacs de plus de 1.000 hectares, sous réserve de l'adoption définitive des dispositions du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux prévoyant l'assouplissement de la règle d'inconstructibilité dans la bande des trois cents mètres posée par la « loi montagne ».

En réponse à **MM. Robert Bret** et **Michel Dreyfus-Schmidt**, **M. Patrice Gélard, rapporteur**, a indiqué, d'une part, que le rapport du groupe de travail avait été modifié afin d'intégrer les suggestions de Mme Yolande Boyer, de M. Gérard Le Cam, et de M. Nicolas Alfonsi, d'autre part, que ce dernier avait déclaré que les mesures de caractère général proposées ne devaient pas être considérées comme exclusives de mesures spécifiques en faveur de certains territoires. Aussi a-t-il espéré qu'un consensus puisse s'établir autour de ses propositions.

La commission a **autorisé la publication du rapport d'information.**

## **PRÉSENTATION DU RAPPORT DEVANT LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

Au cours d'une réunion tenue dans la matinée du 21 juillet, sous la présidence de M. Gérard César, vice-président, la commission des affaires économiques a entendu la **présentation du rapport d'information du groupe de travail** créé en commun avec la commission des lois afin de **dresser le bilan de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral**, par son président, **M. Jean-Paul Alduy**.

Après avoir souligné que la « loi littoral » était une bonne loi, particulièrement moderne dans son exposé des motifs, porteur, avant l'heure, de la notion de développement durable, **M. Jean-Paul Alduy, président du groupe de travail**, a déploré les carences de l'Etat dans sa mise en œuvre, et considéré que celui-ci n'avait pas été « à la hauteur de ses ambitions ». En 18 ans, at-il relevé, l'Etat n'a présenté qu'un seul rapport d'évaluation de la loi, alors qu'il devait, aux termes de la loi, en réaliser un chaque année. Il a également mis en exergue la faiblesse du nombre de décrets d'application publiés, l'Etat ayant même été condamné par le Conseil d'Etat en 2000 à une astreinte en raison de la non-publication du décret relatif aux communes estuariennes, et a indiqué que ce n'est que très récemment, en mars 2004, que trois décrets d'application sont parus, trois décrets restant encore à publier. Rappelant que l'Etat devait élaborer des documents de planification, notamment les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) et les directives territoriales d'aménagement (DTA), il a souligné que seuls un SMVM et une DTA avaient été approuvés à ce jour. Constatant que ces carences avaient conduit au développement d'une jurisprudence « à profil variable » et à une incertitude juridique très pénalisante pour les communes, notamment en raison des risques financiers encourus, il a regretté que l'Etat n'ait pas réussi à développer une « culture de gestion » sur le littoral, alors même que celui-ci apparaît aujourd'hui comme un espace fragile, convoité et confronté à des mutations majeures.

Abordant les recommandations du rapport, **M. Jean-Paul Alduy, président du groupe de travail**, a estimé nécessaire d'évoluer vers une « gestion intégrée des zones côtières » et une mutualisation de l'aménagement du territoire. Précisant que cette démarche devait conduire l'ensemble des partenaires impliqués dans l'aménagement du littoral à se rassembler et à élaborer conjointement des solutions appropriées, sur le modèle de gestion adopté pour la baie de Bourgneuf, il a indiqué que le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire consacré au littoral en septembre 2004 allait lancer un appel à projets de gestion intégrée de la zone côtière. Après avoir insisté sur la nécessité de mutualiser les expériences et les moyens pour moderniser l'application de la « loi littoral », il a souligné que, dans cette

perspective, les schémas de cohérence territoriale (SCOT) devaient devenir le document unique de référence pour l'aménagement du littoral, afin de permettre plus de souplesse, de précision et d'efficacité dans l'application de la loi. Pour cela, a-t-il indiqué, ces documents doivent désormais pouvoir comporter un volet maritime, afin de pallier l'insuffisance des SMVM, qu'il convient, dès lors, de supprimer. Rappelant que les SCOT sont élaborés par un syndicat intercommunal, il a relevé que cette structure, pérenne, permettrait d'évaluer dans le temps les effets du document.

S'agissant des décrets d'application, il a estimé indispensable une parution rapide du décret relatif aux concessions de plage et de celui relatif à la reconstruction des bâtiments dans la bande des cent mètres. Insistant à nouveau sur le décalage entre la qualité de la « loi littoral » et la faillite de l'Etat dans sa mise en œuvre, il a émis le souhait d'une meilleure responsabilisation des élus locaux.

**M. Jean-Paul Alduy, président du groupe de travail**, a ensuite présenté les propositions émises par le groupe de travail, articulées autour de trois axes. S'agissant du premier, relatif au renforcement de la concertation, de la planification et de la décentralisation, il a exposé les propositions suivantes :

- soutenir la création du Conseil national du littoral et encourager sa mise en place rapide, celui-ci devant permettre de mutualiser les expériences, d'évaluer les projets de gestion intégrée, et d'élaborer le rapport annuel d'évaluation de la loi ;

- simplifier la planification en incluant dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) un volet maritime approuvé par le préfet et en supprimant les schémas de mise en valeur de la mer ;

- utiliser plus systématiquement la possibilité offerte aux communes de demander le transfert de la gestion du domaine public maritime au droit de leur périmètre et compenser ce transfert par l'affectation d'une part du produit de la redevance pour occupation du domaine public maritime ;

- enserrer le dépôt du référé-suspension dans un délai de quatre mois à compter de la notification de l'autorisation au bénéficiaire, afin de remédier à l'insécurité juridique très grande que fait actuellement peser l'absence de délai pour le dépôt de ce référé ;

- encourager les expérimentations tendant à promouvoir une gestion intégrée du littoral, sur le modèle de gestion de la baie de Bourgneuf.

Abordant le deuxième axe, relatif à l'adaptation des règles d'urbanisme pour permettre un meilleur équilibre entre protection et aménagement, il a présenté les propositions suivantes :

- publier le décret d'application de l'article L. 146-6-1 du code de l'urbanisme, relatif à la reconstruction des bâtiments existant dans la bande des cent mètres, et celui de l'article L. 321-9 du code de l'environnement, relatif aux concessions de plage ;

– permettre aux SCOT ou, à défaut, aux PLU, de justifier qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité est compatible avec les objectifs de protection du littoral, une telle disposition devant permettre, notamment, une meilleure adaptation locale des notions de la loi, à l'instar de celle de « hameau », très différente selon les régions, cette logique de planification devant également présider à une éventuelle redéfinition du champ d'application de la loi, afin d'inclure certaines communes très proches du rivage mais sans façade maritime et donc non soumises à la loi et, à l'inverse, d'exclure certaines parties de territoires communaux situés très en retrait du bord de mer ;

– étendre aux espaces proches du rivage l'exception relative aux espaces urbanisés qui s'applique dans la bande des 100 mètres, afin de permettre, notamment, l'aménagement d'une « dent creuse » ou la réhabilitation d'une friche industrielle ;

– hiérarchiser les protections dans les espaces remarquables en protégeant plus strictement les espaces les plus remarquables et en permettant, sur les autres espaces, aux SCOT et aux PLU de comporter un plan d'aménagement ayant reçu l'accord du préfet après avis de la commission des sites, afin de permettre notamment aux activités économiques traditionnellement implantées de se maintenir ou de se développer ;

– permettre aux SCOT, pour les quatre plus grands lacs de plus de 1.000 hectares (Bourget, Serre-Ponçon, Annecy, Léman), d'instituer, en accord avec le préfet coordonnateur de massif et après avis du comité de massif, une limite au-delà de laquelle seule la « loi montagne » s'applique ;

– appliquer aux autres lacs de plus de 1.000 hectares, au terme d'une période transitoire, la « loi montagne » à l'exclusion de la « loi littoral » ;

– étendre aux départements d'outre-mer, par décret en Conseil d'Etat, les dispositions législatives relatives aux servitudes de passage applicables en métropole, afin de tirer les conséquences de la régularisation de la situation des occupants du domaine public maritime outre-mer.

**M. Jean-Paul Alduy, président du groupe de travail**, a enfin détaillé le troisième axe des propositions, relatif à la réforme du Conservatoire du littoral :

– accroître les moyens humains et financiers du Conservatoire du littoral ;

– placer le Conservatoire à la tête d'un réseau d'établissements publics agissant pour son compte et sous son contrôle, à la gestion desquels les collectivités territoriales seraient associées, afin d'améliorer la gestion des terrains acquis par le Conservatoire ;

– étendre le régime des contraventions de grande voirie au domaine du Conservatoire du littoral.

Après avoir exprimé son accord sur l'importance du rôle des SCOT dans la planification, **M. Gérard César, président**, s'est interrogé sur les solutions à envisager pour les communes ne souhaitant pas mettre en place de SCOT.

**M. Jean-Paul Alduy, président du groupe de travail**, a rappelé que la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains avait instauré une règle de construction limitée pour les communes littorales non dotées de SCOT, assouplie par la loi « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003, et souligné l'absolue nécessité de relancer la planification au niveau intercommunal. Il a également indiqué qu'il était favorable, à titre personnel, à la limitation aux SCOT de la possibilité d'adapter la règle de continuité, le groupe de travail ayant préféré l'ouvrir également aux plans locaux d'urbanisme (PLU), en l'absence de SCOT.

**Mme Yolande Boyer**, après avoir salué la qualité de la réflexion menée par le groupe de travail, a indiqué qu'elle partageait la philosophie des propositions relatives à la planification et à la concertation. Elle a toutefois émis des craintes sur le faible niveau des moyens y afférents, et a exprimé ses réticences sur les modalités actuellement prévues pour la décentralisation, caractérisées par un enchevêtrement des compétences et une insuffisance des moyens. Elle a ensuite estimé important d'inclure les SCOT dans les pays maritimes, les deux périmètres coïncidant très souvent. Rappelant que le rapport sur la refondation du Conservatoire du littoral élaboré par M. Louis Le Pensec préconisait un doublement des moyens du Conservatoire du littoral entre 2001 et 2005, elle a regretté l'insuffisance des moyens alloués à l'établissement public, et souligné que le Conseil national du littoral devrait être également doté des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Considérant que le SCOT était un bon outil, elle a toutefois indiqué qu'il ne constituait pas un « remède miracle », et a exprimé des craintes sur les risques qui pourraient être liés aux aménagements en matière d'urbanisme. Elle a expliqué qu'en raison de ces réserves, elle s'était abstenue, au nom du groupe socialiste, lors de l'adoption du rapport par le groupe de travail.

**M. Gérard Bailly** s'est interrogé sur les conséquences de l'application de la « loi montagne » à l'exclusion de la « loi littoral » aux lacs de plus de 1.000 hectares, en indiquant que certaines communes riveraines de ces lacs pouvaient ne pas être situées en zone de montagne.

**M. Gérard Le Cam**, après avoir souligné l'intérêt des travaux menés par le groupe de travail, a estimé nécessaire de débloquer la situation dans certaines communes du littoral, mais de rester prudent face aux éventuels excès auxquels pourrait conduire un assouplissement trop important de la loi. Il a exprimé son accord avec l'idée de redéfinir certaines notions à l'échelle locale afin, notamment, de permettre le maintien des activités agricoles sur le littoral, et d'éviter le coût important, pour les collectivités territoriales, d'une application inadaptée de la loi. Tout en soulignant sa volonté d'être constructif, il a indiqué qu'il s'était abstenu, au nom du groupe communiste républicain et citoyen, lors de l'adoption du rapport par le groupe de travail.

Après avoir rappelé le problème de la construction des bergeries sur le littoral, **M. Jean Bizet** a estimé intéressant de faire référence à la notion de pays, et a exprimé ses réticences vis-à-vis de la notion d'« expérimentation », qui laisse croire que les compétences décentralisées ne sont pas pérennes.

**M. Paul Natali** a déploré les conséquences de la « loi littoral » en Corse, et indiqué que la spécificité de l'insularité corse n'était pas suffisamment prise en compte, les communes étant en conséquence bloquées dans leur développement. Evoquant le schéma d'aménagement en cours d'élaboration, il s'est interrogé sur la primauté de ses futures dispositions par rapport à « la loi littoral ». Il a également regretté l'application brutale de la loi par les services déconcentrés, estimant que celle-ci accroît les risques de contentieux pour les communes qui ne souhaitent pas suivre l'interprétation de l'Etat. Il a enfin souhaité qu'une mission se déplace afin d'étudier concrètement la situation en Corse.

**M. Joseph Kergueris**, après s'être interrogé sur l'opposabilité juridique du SCOT, a estimé qu'il s'agissait d'un bon outil, qui peut désormais intégrer la notion de pays, à travers son syndicat mixte. Estimant indispensable que les PLU se conforment aux dispositions des SCOT, il a regretté que les PLU soient parfois élaborés avant les SCOT, et souhaité que ceux-ci, dès qu'ils sont approuvés, aient des conséquences directes sur les PLU.

**M. Jacques Moulinier** a exprimé son soutien vis-à-vis de la position défendue par le président du groupe de travail relative à la prééminence à accorder aux SCOT sur les PLU.

**M. Ladislav Poniowski**, après avoir estimé très utile le travail accompli par le groupe, a émis deux observations. Il a, en premier lieu, rappelé que certaines régions ne seraient probablement jamais couvertes par un SCOT et estimé en conséquence souhaitable de conserver une certaine souplesse en donnant des possibilités d'adaptation aux PLU. Il a, en second lieu, indiqué que l'accroissement des moyens du Conservatoire n'était pas la seule préconisation du rapport remis par M. Louis Le Pensec, et devait surtout être accompagné de la réforme de l'établissement, à travers la mise en place d'agences territoriales contrôlées par les élus, en raison de leur rôle très important en matière d'aménagement, d'équipement et d'entretien des espaces.

**M. François Gerbaud** a indiqué que, dans le cadre de la modification des contrats de plan Etat-région prévue en 2006, il serait intéressant de permettre une contractualisation des projets contenus dans les SCOT, afin d'encourager l'élaboration de ces documents, et de leur donner une priorité par rapport aux PLU.

**M. Paul Natali** a indiqué que, sur les 30.000 hectares acquis par le Conservatoire en Corse, certains terrains n'étaient pas entretenus de manière satisfaisante.

**M. Jean-Paul Alduy, président du groupe de travail**, a apporté les éléments de réponse suivants :

– une mission en Corse pourrait utilement compléter le rapport du groupe de travail, la Corse étant à l'heure actuelle dans une situation très insatisfaisante, en raison de l'absence du schéma d'aménagement qui devait permettre des adaptations locales, absence largement imputable à la lourdeur de la procédure d'élaboration ;

– l'application de la «loi montagne » à une partie des lacs de plus de 1.000 hectares conduirait à la mise en place d'un régime plus souple, notamment en raison des modifications apportées récemment à cette loi ;

– l'importance des mutations que connaît le littoral, notamment de la pression foncière qui s'y exerce, qui peut conduire dans certains espaces à la disparition des cultures traditionnelles, a été soulignée dans le « message d'alerte » de la commission «littoral » de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) de juillet 2003, et doit impérativement conduire les élus à se doter des moyens de gérer cet espace, le SCOT apparaissant dans cette perspective comme un outil absolument indispensable.

**M. Ladislas Poniatowski** a indiqué que, dans la réalité, certaines communes, pour des raisons d'incompatibilité, ne pouvaient se situer dans le cadre d'un SCOT.

En réponse à M. Jean Bizet, qui s'interrogeait sur la mise en œuvre des propositions du rapport, **M. Jean-Paul Alduy, président du groupe de travail**, a indiqué qu'il s'agissait d'une « boîte à outils » à utiliser à l'occasion des prochains textes examinés par le Sénat, notamment du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux.

A l'issue de cette présentation, la commission des affaires économiques a **autorisé la publication du rapport d'information**.

## CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE

Entre superlatifs et poésie, le littoral inspire à tous des réflexions admiratives et des élans lyriques. Tel n'est malheureusement pas l'objet de ce rapport. Le littoral, trait d'union entre terre et mer, divise. Loin de se placer d'un strict point de vue "environnementaliste" ou "économique", le groupe socialiste du Sénat souhaite ici, en préambule, rappeler que la première vertu de toute politique en la matière est la recherche de l'équilibre.

\*\*\*

"Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur". Cette phrase extraite de l'article premier de la loi littoral marque bien l'esprit général de cette loi. Le littoral n'est pas un territoire comme un autre, sa protection, son aménagement doivent donc répondre à des règles particulières. Cette loi de 1986 avait pour objet de coordonner les mesures jusque là disparates destinées à maîtriser la pression subie par le littoral Français car l'attrait constaté transformait le littoral en richesse convoitée et donc menacée. Louis LE PENSEC dans un rapport au Premier Ministre en 2001 note d'ailleurs que "le littoral est un espace rare, fragile, non reproductible et convoité par de multiples utilisateurs. Il faut le ménager". La vocation initiale de la loi littoral est donc de trouver un équilibre dans l'aménagement d'un espace devenu collectif, appartenant au patrimoine de la nation toute entière.

Pourtant "pendant la protection, l'urbanisation continue" si on l'en croit le rapport de Mme BERSANI, pour le compte du Conseil Général des Ponts et Chaussées, relatif "aux conditions d'application de la loi littoral". Cet avis est également corroboré par l'IFEN (Institut Français de l'Environnement) pour qui le littoral Français est l'un des plus artificialisés d'Europe. Ainsi ce sont 12 % des logements et 7 % des locaux construits chaque année en France qui sont réalisés sur une bande littorale qui représente moins de 4 % du territoire national. L'attractivité du littoral, et donc la pression engendrée sur cet espace, s'est encore accrue avec l'implantation de nouvelles activités économiques et sociales, sans que les usages traditionnels n'aient disparu. Résultat, ce sont aujourd'hui les espaces naturels et agricoles qui reculent.

L'objectif de protection ne semble donc que partiellement atteint. Les abus les plus manifestes du bétonnage à outrance semblent avoir été éloignés. Mais, en corollaire, l'autre vocation de la loi littoral, le développement des territoires, est-il satisfaisant ? La force des insatisfactions exprimées, par les professionnels de la pêche ou du mareyage, les agriculteurs, les élus locaux concernés etc... permet parfois d'en douter.

De nombreux rapports existent, les éléments contenus dans celui ci sont proches des constats faits par le Conseil National de l'Aménagement du Territoire ou encore plus récemment dans l'excellent rapport rendu par le Conseil Economique et Social Régional de Bretagne en juin 2004.

Il s'agit, enfin, de penser le littoral de manière globale.

Aujourd'hui le littoral est au centre de multiples mesures de régulation, de protection, de préservation ou de gestion. Les outils et normes, organisant les différents usages ne sont compréhensibles que de quelques experts initiés. Cette opacité est un obstacle majeur à la gestion sereine de cet espace.

Il ne s'agit donc pas de révolutionner la loi littoral mais de remédier aux défauts originels de la politique du littoral : la sectorisation, le défaut de concertation ou le manque de transparence ou encore le manque de prise en compte des spécificités locales.

La Commission Littoral du Conseil National de l'Aménagement du Territoire a ainsi affirmé que "l'Etat a mis en place des procédures ou des instances régulatrices plus ou moins autoritaires : loi littoral, Conservatoire du littoral, etc... masquant en réalité l'absence d'une politique globale". Ce que remarque également Louis LE PENSEC pour qui "la politique (française) de protection et d'aménagement du littoral ne manque ni de talents, ni de perspectives, elle manque de moyens et de lisibilité".

La politique du littoral ne peut donc "ad vitam" se résumer à la gestion au coup par coup des conflits : entre protection et développement économique et social, entre acteurs, entre réglementations discordantes... La façon dont sont résolus ces conflits amenant d'ailleurs parfois d'autres difficultés...

Notons d'ailleurs que les élus locaux sont souvent isolés face à ces conflits et que le manque de coordination entre les intervenants, notamment administratifs, représente un réel problème. Si l'on se réfère aux propos tenus par la majorité des maires de communes littorales, ils se disent attachés aux objectifs de cette loi tout en regrettant une application chaotique. Les Elus regrettent particulièrement la multiplication des contentieux et la jurisprudence foisonnante, contradictoire et souvent incompréhensible qui en découle.

Le manque de suivi, notamment réglementaire, après le vote d'une loi littoral parfois très imprécise (quels sont les espaces proches du rivage ? Qu'est-ce qu'une extension de l'urbanisation ?...) est une des causes principales des difficultés rencontrées.

Ce n'est pourtant pas aux tribunaux de décider de la politique du littoral !

L'insécurité juridique est un frein majeur à la pacification de la situation. Il a ainsi fallu 18 ans pour que la plupart des décrets d'application soient pris ! Mais que dire aujourd'hui de la façon dont est abordée cette question? Le dernier exemple en date la parution du décret 2004-310 du 29 mars 2004 est symptomatique d'une méthode à proscrire : la parution, en catimini, d'un décret (quelque soit par ailleurs son utilité sur le fond). Cette "discretion" faisant

immédiatement réagir les Elus comme les associations qui n'ont à aucun moment été associés à sa rédaction. Cette façon de faire a enlevé toute chance de bonne compréhension du texte par les citoyens. Le manque de transparence est toujours source de conflit. Ce décret n'échappe pas à la règle.

Pour le groupe socialiste du Sénat des outils et des méthodes sont à favoriser :

– La gestion intégrée des zones côtières telle que définie dans la recommandation européenne 2002/413/CE. Cette nouvelle approche étant centrée sur la nécessité de développer une politique partenariale et contractuelle. Le gouvernement, actuellement, remet en cause la politique contractuelle : en témoignent par exemple les tergiversations autour des contrats de plan Etat-Région. Cette situation augure mal d'une volonté réelle d'avancer en matière de politique du littoral vers un partenariat effectif entre les collectivités territoriales et l'Etat.

– La politique en matière de décentralisation : Aujourd'hui le gouvernement est engagé dans un processus législatif visant à modifier les règles en matière de décentralisation. Ce texte, très critiquable et très critiqué va avoir inévitablement un impact sur la politique du littoral. En restreignant de fait les moyens financiers des collectivités territoriales et en organisant la concurrence entre les territoires, ce texte hypothèque grandement tout espoir d'une politique active en faveur des zones littorales. Il s'agissait là d'un point à clarifier avant même la présentation de ce rapport.

– Le Conservatoire du littoral : les propositions en faveur d'un outil unanimement salué vont dans le sens des préconisations du rapport rendu par Louis Le Penec au Premier Ministre en 2001 et des mesures qu'il avait insérées par amendement en 2002. Mais là encore, les coupes budgétaires opérées en 2003 et 2004 au détriment du Conservatoire ne sont pas des signes encourageants.

– Le Conseil National du Littoral : prévu dans le Projet de Loi relatif au développement des Territoires Ruraux actuellement en discussion devant le Parlement, la création de ce conseil est destinée à concrétiser une approche partenariale entre l'Etat, les associations, les acteurs sociaux économiques et bien entendu les Elus dans la définition et le suivi de la politique littorale. Malheureusement nous risquons une fois de plus de rester dans le catalogue de bonnes intentions. En première lecture devant le Sénat, le seul objectif du gouvernement a été de limiter les prérogatives de ce conseil. Nous pensons qu'il peut être un bon outil à la condition qu'on lui donne les moyens de fonctionner.

L'urbanisme : Ce chapitre du rapport est le plus contestable. En effet, force est de reconnaître que la loi littoral a posé et pose toujours un certain nombre de problèmes insolubles dans des communes côtières. Cette situation est notamment la conséquence des défaillances de l'Etat depuis la promulgation de la loi littoral en 1986. Les aménagements proposés par le groupe de travail ont pourtant les mêmes défauts que la loi initiale. Imprécisions et insécurité juridique risquent d'être au rendez vous pour les citoyens et les élus locaux.

Concernant les outils préconisés : le rapport propose que la politique du littoral repose sur les documents de planification territoriaux appelés SCOT (Schémas de Cohérence Territoriale). C'est effectivement un axe intéressant mais ce ne sera pas non plus l'instrument miracle qui réglera tout. Il est important de souligner l'importance que devront avoir les pays "maritimes" dans la définition d'une politique de planification efficace et compréhensible. L'objectif étant de permettre aux élus de plusieurs collectivités de travailler ensemble à la définition d'une politique commune pour le littoral, une politique d'Aménagement du Territoire, de développement économique et de soutien aux activités traditionnelles tout en protégeant le patrimoine naturel.

– Les moyens financiers : Il est important de favoriser l'engagement des collectivités dans des démarches significatives de protection des territoires par des moyens budgétaires adaptés.

– Une approche pédagogique : Face aux contraintes, inévitables, d'une bonne politique de protection, l'Etat et ses services doivent mener une vraie action de sensibilisation et d'explication.

Ces quelques axes ne sont bien entendu pas exhaustifs mais ils semblent essentiels pour que la politique du littoral évolue favorablement.

En conclusion : les propositions contenues dans ce rapport nous laissent sceptiques car elles ne constituent pas une politique concrète en faveur du développement et de la sauvegarde du littoral. Ces mesures sont porteuses d'insécurité juridique et sans grand lien entre elles : ceci ne forme pas une politique cohérente ce qui se confirme dans la volonté de la majorité sénatoriale de faire voter ces mesures au cas par cas dans divers textes de loi.

Nous souhaitons que d'une gestion pacifiée du littoral découle une protection renouvelée.

\*\*\*

## **CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN**

Le groupe C.R.C. reconnaît l'utilité du rapport au regard des difficultés économiques, urbanistiques et environnementales rencontrées par les élu(e)s des collectivités du Littoral de la métropole et d'outre mer.

Soucieux de corriger les insuffisances, les blocages, les effets pervers et les imbroglios juridiques essentiellement dus à un manque de suivi et de contrôle d'application de la loi Littoral dont le contenu et la philosophie étaient et restent de grande qualité ; les membres du groupe C.R.C. veulent contribuer à apporter aux élus du Littoral les réponses attendues.

– Les propositions avancées par le groupe de travail apportent des éléments de réponse aux préoccupations locales et nationales de la gestion du Littoral, elles appellent cependant une grande prudence en égard aux « assouplissements » de la loi qui en aucun cas ne doivent se traduire sur le terrain par une permissivité accrue et un bétonnage supplémentaire de nos côtes.

– La question urbanistique est au cœur des propositions avec pour outil principal, le Schéma de Cohérence Territoriale (S.C.O.T.).

Cette question essentielle sous-entend une gestion de démocratie participative quant à l'élaboration de ces S.C.O.T. et à la nécessité de leur opposabilité juridique afin d'éviter tout contentieux.

Une définition précise des notions d'urbanisation, de continuité, de hameau, de village, d'agglomération et « d'espace proche du rivage » semble nécessaire au regard des contentieux juridiques.

Une information est également nécessaire en direction des collectivités locales en égard au réchauffement climatique et à l'élévation du niveau des océans qui vont réduire sensiblement les zones constructibles du Littoral et engendrer des coûts de protection très élevés.

L'esprit décentralisateur qui sous-entend les propositions du rapport peut être partagé au regard de la diversité des structures du Littoral, cependant les questions de transfert de propriété du Domaine Public Maritime, de la gestion de l'érosion, de la mise en place des documents d'urbanisme appellent des moyens financiers conséquents qui sont loin d'être assurés.

Soucieux du maintien des activités agricoles, maritimes, touristiques et culturelles des zones côtières les élu(e)s du groupe C.R.C. soutiendront toutes les mesures à venir allant dans ce sens et visant à faciliter l'accès de tous au Littoral, ainsi que l'accessibilité foncière aux personnes qui vivent dans les communes du Littoral et contribuent à leur animation.

Afin d'éviter toute sanctuarisation ou à l'opposé tout développement anarchique, nous veillerons à ce que toute modification de la loi Littoral soit suffisamment encadrée afin de conserver les principes qui ont inspiré sa rédaction initiale, à savoir le respect des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites et paysages d'une part et la préservation des activités économiques et touristiques d'autre part.

Au regard de ces remarques, tout en soulignant l'intérêt du rapport et les attentes des élus et de la société, le groupe C.R.C. s'est abstenu.

## ANNEXE I

### LISTE DES AUDITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

#### ● Élus

– M. Yvon **BONNOT**, maire de Perros-Guirec, président de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL), et M. Bernard **ROBERT**, Secrétaire général ;

– M. Pierre **JARLIER**, sénateur, président du comité directeur de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM), M. Pierre **HERISSON**, sénateur, membre de l'ANEM, et M. Jean **FAVROT**, maire de Talloire ;

– M. Paul **GIACOBBI**, député, président du conseil général de Haute-Corse ;

– M. Jérôme **POLVERINI**, membre du Conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, président de l'Association des maires du littoral de Corse ;

– M. Camille **de ROCCA SERRA**, député, président de l'Assemblée de Corse ;

– Contribution écrite de l'**Association des maires de France** ;

– Contribution écrite de l'**Assemblée des départements de France** ;

#### ● Juridictions

– M. Jean-Claude **BONICHOT**, président de sous-section au Conseil d'État ;

– M. Norbert **CALDERARO**, vice-président du tribunal administratif de Nice ;

#### ● Administrations

– M. Michel **AYMERIC**, directeur des affaires maritimes et des gens de la mer au ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer ;

– Mme Catherine **BERSANI**, inspectrice générale de l'équipement, membre du Conseil général des ponts et chaussées ;

– M. Dominique **BUREAU**, directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale au ministère de l'écologie et du développement durable ;

– M. Geoffroy **CAUDE**, directeur du Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) ;

– M. François **DELARUE**, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction au ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer ;

– M. Yves **DESNOËS**, directeur du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) ;

– M. Jean-René **GARNIER**, préfet, Secrétaire général de la mer ;

– M. Nicolas **JACQUET**, délégué général, Mme Christine **BOUYER**, chargée des questions concernant le littoral, et M. Stéphane **CORMIER**, chargé des relations avec le Parlement, à la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) ;

– M. Gérard **LEBOURDAIS**, sous-directeur des soutiens aux territoires et aux acteurs ruraux à la direction générale de la forêt et des affaires rurales au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ;

– M. André-Yves **LEGROUX**, directeur adjoint des pêches maritimes à la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ;

– M. Bertrand **LEVY**, directeur général de l'Institut Géographique National (IGN) ;

– M. Daniel **METAYER**, sous-directeur des affaires économiques, M. Daniel **CROCHEMORE**, chef du département des infrastructures, et M. Pascal **COLIN**, chargé de mission, au ministère de l'outre-mer ;

– M. Jean-François **MINSTER**, président directeur général de l'Institut français de recherche et d'exploitation de la mer (IFREMER) ;

– M. Didier **QUENTIN**, président du conseil d'administration, et M. François **LETOURNEUX**, directeur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;

– M. Didier **SIMONNET**, directeur du transport maritime, des ports et du littoral, et M. Christian **THURET**, sous-directeur de la programmation stratégique, au ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer ;

● **Organismes consulaires ou consultatifs**

– M. Gérard **d'ABBOVILLE**, président, et M. Jacques **THOMAS**, secrétaire général, du Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques ;

– M. Rémi **BAILHACHE**, membre du bureau de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture ;

● **Universitaires et professions juridiques**

– Maître Yves **PITTARD**, avocat au Barreau de Nantes ;

– Maître Loïc **PRIEUR**, avocat au barreau de Brest ;

– M. Philippe **SAINT-CYR**, professeur des Universités, ancien président du Conseil des rivages français d'Amérique.

● **Organisations professionnelles, syndicats et associations**

– M. Benoist **BUSSON**, chargé des questions juridiques relatives au littoral à France nature environnement ;

– M. Pierre-Georges **DACHICOURT**, président, et M. Jean-Michel **SUCHE**, directeur général, du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins ;

– M. Régis **MENU**, Secrétaire général de l'Institut français de la Mer ;

– M. Jean-Louis **MONNERON**, président de France stations nautiques ;

– M. Eric **RAHYR**, délégué général de la Fédération française des ports de plaisance ;

– M. François **RAMADE**, président de la Société nationale de protection de la nature.



## ANNEXE II

### DÉCRETS D'APPLICATION DU 29 MARS 2004

#### Décret n° 2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer,

Vu le code du domaine de l'Etat ;

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

Vu le code de l'environnement, notamment les articles L. 321-5 et L. 321-6 ;

Vu le code de commerce ;

Vu la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 modifiée relative au domaine public maritime ;

Vu le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 modifié pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ;

Vu l'avis de la mission interministérielle de l'eau en date du 25 mars 2003 ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

#### Article 1

Les dépendances du domaine public maritime situées hors des limites administratives des ports peuvent faire l'objet de concessions d'utilisation en vue de leur affectation à l'usage du public, à un service public ou à une opération d'intérêt général. Les biens ainsi concédés ne sont pas soustraits au domaine public.

Ces concessions sont conclues pour une durée qui ne peut excéder trente ans.

Les dispositions du présent décret ne s'appliquent ni aux concessions de plages, ni aux autorisations d'exploitation de cultures marines, ni aux ouvrages et installations soumis à l'octroi d'un titre minier.

## **Article 2**

La demande de concession est adressée au préfet. Elle est accompagnée d'un dossier comportant les renseignements suivants :

- a) Identité du demandeur ;
- b) Situation, consistance et superficie de l'emprise qui fait l'objet de la demande ;
- c) Destination, nature et coût des travaux, endigages projetés s'il y a lieu ;
- d) Cartographie du site d'implantation et plans des installations à réaliser ;
- e) Calendrier de réalisation de la construction ou des travaux et date prévue de mise en service ;
- f) Modalités de maintenance envisagées ;
- g) Modalités proposées, à partir de l'état initial des lieux, de suivi du projet et de l'installation et de leur impact sur l'environnement et les ressources naturelles ;
- h) Le cas échéant, nature des opérations nécessaires à la réversibilité des modifications apportées au milieu naturel et au site, ainsi qu'à la remise en état, la restauration ou la réhabilitation des lieux en fin de titre ou en fin d'utilisation.

Un résumé non technique, accompagné éventuellement d'une représentation visuelle, est joint à la demande.

S'il y a lieu, le demandeur fournit également l'étude d'impact ou la notice d'impact dans les conditions prévues par le décret du 12 octobre 1977 susvisé.

## **Article 3**

Si la demande intéresse plusieurs départements, le ministre chargé de la mer désigne un préfet chargé d'en coordonner l'instruction et la publicité.

## **Article 4**

Dès qu'il est saisi de la demande, le préfet consulte le préfet maritime dans les conditions prévues par l'article R. 152-1 du code du domaine de l'Etat.

## **Article 5**

Avant ouverture de l'instruction administrative prévue à l'article 6, le préfet procède à une publicité préalable consistant en un avis publié dans deux journaux à diffusion locale ou régionale habilités à recevoir des annonces légales diffusées dans le ou les départements intéressés. Si l'importance du projet le justifie, le préfet procède à la même publication dans deux journaux à diffusion nationale.

L'avis mentionne les caractéristiques principales de la demande.

Les frais de publicité sont à la charge du demandeur.

## **Article 6**

La demande fait l'objet d'une instruction administrative conduite par le service gestionnaire du domaine public maritime qui consulte les administrations civiles, notamment le directeur des affaires maritimes, ainsi que les autorités militaires intéressées.

Le service gestionnaire du domaine public maritime recueille l'avis du directeur des services fiscaux qui est chargé de fixer les conditions financières de la concession.

Le cas échéant, le projet est soumis à l'avis de la commission nautique locale ou de la grande commission nautique.

L'avis du préfet maritime est joint au dossier soumis à consultation.

Le projet est soumis pour avis aux communes et établissements publics de coopération intercommunale territorialement intéressés et aux communes et établissements publics de coopération intercommunale dans le ressort desquels, au vu des éléments du dossier, l'opération paraît de nature à faire sentir ses effets de façon notable.

L'absence de réponse dans le délai de deux mois vaut avis favorable.

A l'issue de l'instruction administrative, le service gestionnaire du domaine public maritime transmet le dossier au préfet avec sa proposition et, si le projet paraît pouvoir être accepté, un projet de convention.

## **Article 7**

Le projet fait l'objet, préalablement à son approbation, d'une enquête publique menée dans les formes prévues par les articles R. 11-14-3 à R. 11-14-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le dossier soumis à l'enquête comprend obligatoirement :

- a) Le projet de convention ;
- b) Les pièces énumérées à l'article 2 ;
- c) L'avis du préfet maritime ;
- d) Les avis recueillis lors de l'instruction administrative ;
- e) L'avis du service gestionnaire du domaine public maritime qui a clos l'instruction administrative.

A l'issue de l'enquête publique, la convention est approuvée par arrêté du préfet. En cas d'avis défavorable du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, le préfet peut néanmoins approuver la convention par arrêté motivé.

Dans le cas où le projet intéresse plusieurs départements, la convention est approuvée par arrêté conjoint des préfets intéressés.

Le préfet adresse copie de la convention au directeur des services fiscaux.

### **Article 8**

Lorsque le titulaire est une personne physique ou une personne morale de droit privé, la convention peut prévoir, afin d'assurer la réversibilité effective des modifications apportées au milieu naturel, la constitution de garanties financières dont le montant est établi compte tenu du coût estimé des opérations de remise en état, de restauration ou de réhabilitation du site.

La convention précise les conditions dans lesquelles le préfet met en oeuvre ces garanties, notamment en cas de défaut d'exécution par le titulaire des opérations de remise en état, de restauration ou de réhabilitation du site, ou en cas de disparition juridique du titulaire.

Le montant des garanties financières peut être modifié en cas de constatation, dans le suivi de l'état initial des lieux, d'une modification des impacts sur le milieu naturel.

### **Article 9**

La concession n'est pas constitutive de droits réels au sens des articles L. 34-1 et suivants du code du domaine de l'Etat.

Elle n'est pas soumise aux dispositions des articles L. 145-1 et L. 145-60 du code de commerce et ne confère pas la propriété commerciale aux titulaires ou aux sous-traitants.

La convention indique que la mise en oeuvre par le préfet des mesures indispensables à la conservation du domaine public maritime n'ouvre pas droit à indemnité au profit du titulaire.

Elle peut comporter, en cas de révocation pour un motif d'intérêt général, une clause d'indemnisation des investissements non encore amortis. L'amortissement est réputé effectué par annuités égales sur la durée normale d'utilisation.

### **Article 10**

Lorsque le titulaire est une personne morale de droit privé, il doit informer le préfet de toute modification de son actionnariat ayant pour effet une modification du contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce.

### **Article 11**

L'arrêté approuvant la convention de concession est publié au recueil des actes administratifs de la préfecture. La convention de concession peut être consultée en préfecture.

L'arrêté est également soumis aux mesures de publicité suivantes :

– publication par voie de presse dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 5 ;

– publication par voie d'affichage pendant une durée de quinze jours en mairie de la ou des communes qui ont été consultées sur le projet. L'accomplissement de cette mesure de publicité est certifié par le maire.

### **Article 12**

Si la concession se situe à l'intérieur de la circonscription d'un port autonome, le directeur du port autonome agit en tant qu'autorité concédante et le conseil d'administration du port autonome fixe les conditions financières de la concession.

### **Article 13**

Le décret n° 79-518 du 29 juin 1979 relatif aux concessions d'endiguage et d'utilisation des dépendances du domaine public maritime maintenues dans ce domaine en dehors des ports est abrogé.

Art. 14. - Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, la ministre de la défense, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, la ministre de l'écologie et du développement durable, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, le ministre délégué aux libertés locales et le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Premier ministre :

Jean-Pierre Raffarin

Le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer,

Gilles de Robien

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales,

Nicolas Sarkozy

La ministre de la défense,

Michèle Alliot-Marie

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

Francis Mer

La ministre de l'écologie et du développement durable,  
Roselyne Bachelot-Narquin

Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire,  
Alain Lambert

Le ministre délégué aux libertés locales,  
Patrick Devedjian

Le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer,  
Dominique Bussereau

**Décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 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 Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer,

Vu la Constitution, notamment l'article 37, alinéa 2 ;

Vu le code du domaine de l'Etat ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, notamment les articles R. 11-4 à R. 11-14 ;

Vu le code de l'urbanisme, notamment les articles L. 160-6 et R. 160-8 à R. 160-10 ;

Vu le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ;

Vu l'ordonnance de la marine d'août 1681, notamment l'article 1<sup>er</sup> du titre VII du livre IV ;

Vu la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 modifiée relative au domaine public maritime ;

Vu la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 modifiée relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, notamment l'article 26 ;

Vu le décret du 21 février 1852 modifié relatif à la fixation des limites des affaires maritimes dans les fleuves et rivières affluant à la mer et sur le domaine public maritime ;

Vu le décret n° 55-885 du 30 juin 1955, modifié par le décret n° 61-561 du 3 juin 1961, relatif à l'introduction dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion de la législation et de la réglementation métropolitaine concernant le domaine public maritime et l'exécution des travaux mixtes et modifiant le statut de la zone dite « des cinquante pas géométriques » existant dans ces départements ;

Vu le décret n° 66-413 du 17 juin 1966 portant application de la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime ;

Vu le décret n° 78-272 du 9 mars 1978 modifié relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer ;

Vu le décret n° 79-413 du 25 mai 1979 modifié relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer au large des départements d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

### **Article 1**

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 est conduite, sous l'autorité du préfet, par le service de l'Etat chargé du domaine public maritime.

Lorsque la délimitation à opérer s'étend sur plus d'un département, le ministre chargé de la mer désigne un préfet chargé de coordonner l'instruction et la publicité.

### **Article 2**

Le service de l'Etat chargé du domaine public maritime établit le dossier de délimitation qui comprend :

a) Une note exposant l'objet de la délimitation ainsi que les étapes de la procédure ;

b) Un plan de situation ;

c) Le projet de tracé ;

d) Une notice exposant tous les éléments contribuant à déterminer la limite, et notamment le résultat des observations opérées sur les lieux ou les informations fournies par des procédés scientifiques. Ceux-ci consistent notamment dans le traitement de données topographiques, météorologiques, marégraphiques, houlographiques, morpho-sédimentaires, botaniques, zoologiques ou historiques ;

e) En cas de délimitation de lais et relais de la mer, la situation domaniale antérieure ;

f) En cas de délimitation du rivage de la mer et de lais et relais de la mer, la liste des propriétaires riverains établie notamment à l'aide d'extraits des documents cadastraux délivrés par le service du cadastre ou à l'aide de renseignements délivrés par le conservateur des hypothèques au vu du fichier immobilier.

### **Article 3**

Le dossier de délimitation est transmis pour avis au maire des communes sur le territoire desquelles a lieu la délimitation.

En cas de délimitation du rivage de la mer ou de ses limites transversales à l'embouchure des fleuves et rivières, le préfet consulte le préfet maritime ou, dans les départements d'outre-mer, le délégué du Gouvernement.

L'absence de réponse dans un délai de deux mois vaut avis favorable.

#### **Article 4**

Le dossier de délimitation, auquel sont annexés, le cas échéant, les avis prévus à l'article 3 du présent décret est soumis à enquête publique.

Cette enquête est menée dans les formes prévues aux articles R. 11-4 à R. 11-14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux articles 5 et 6 du présent décret.

Lorsque les procédures 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 sont conduites simultanément sur le même site, il est procédé à une enquête unique.

#### **Article 5**

L'arrêté prévu à l'article R. 11-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique fixe, en outre, la date de la ou des réunions sur les lieux faisant l'objet de la délimitation, organisées par le service de l'Etat chargé du domaine public maritime.

Le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête, les services intéressés et les maires des communes sur le territoire desquelles a lieu la délimitation sont convoqués aux réunions prévues à l'alinéa précédent.

En cas de délimitation du rivage de la mer et de lais et relais de la mer, le préfet adresse à chacun des propriétaires mentionnés dans le dossier une notification individuelle de l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique, du dépôt du dossier à la mairie ainsi qu'une convocation aux réunions prévues au premier alinéa du présent article.

#### **Article 6**

A l'issue des réunions prévues à l'article 5 du présent décret, le service de l'Etat chargé du domaine public maritime dresse le procès-verbal des observations recueillies et l'adresse au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête avant la clôture de l'enquête publique.

#### **Article 7**

La délimitation est constatée par arrêté préfectoral.

Toutefois, cette délimitation est constatée par décret en Conseil d'Etat si l'avis du commissaire enquêteur est défavorable. Dans ce cas, le représentant de l'Etat dans le département transmet le ou les dossiers d'enquête, avec son avis, au ministre chargé de la mer.

Lorsque la délimitation concerne la limite transversale de la mer à l'embouchure d'un fleuve ou d'une rivière constituant une frontière entre Etats, l'arrêté ou le décret est pris après avis du ministre des affaires étrangères.

### **Article 8**

L'arrêté préfectoral ou le décret constatant la délimitation est publié au recueil des actes administratifs de la préfecture. Si la délimitation fait l'objet d'un décret, celui-ci est également publié au Journal officiel.

L'arrêté préfectoral ou le décret est notifié au maire de chaque commune intéressée qui procède à son affichage pendant un mois.

### **Article 9**

En cas de délimitation du rivage de la mer et de lais et relais de la mer, l'arrêté préfectoral ou le décret constatant la délimitation est publié au bureau des hypothèques de la situation des immeubles et notifié à la chambre départementale des notaires. La limite constatée est reportée sur un plan cadastral adressé au directeur des services fiscaux.

Dans le même cas, le préfet notifie à chacun des propriétaires mentionnés dans le dossier une attestation indiquant la limite du rivage ou des lais et relais de la mer au droit de leur propriété.

Lorsque est opérée la délimitation de lais et relais de la mer et qu'il est procédé au bornage du domaine public et des propriétés privées, les propriétaires riverains sont convoqués à ces opérations.

### **Article 10**

Les opérations de délimitation du domaine public maritime sont à la charge de l'Etat.

Les propriétaires riverains, les associations syndicales de propriétaires, les collectivités locales ou les organismes qui demandent à l'Etat une délimitation peuvent participer au financement de ces opérations.

### **Article 11**

Sont abrogés :

- l'article 2 du décret du 21 février 1852 susvisé ;
- les trois premiers alinéas de l'article 1er du décret du 30 juin 1955 modifié susvisé ;
- l'article 2 du décret n° 66-413 du 17 juin 1966 modifié portant application de la loi du 28 novembre 1963 susvisée ;
- le décret n° 68-521 du 30 mai 1968 portant dérogation aux dispositions de l'article 2 du décret du 21 février 1852 susvisé ;
- le décret n° 69-270 du 24 mars 1969 pris pour l'application de la loi du 28 novembre 1963 susvisée.

### **Article 12**

A l'article 9 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, les mots : « de l'article 2 du décret du 21 février 1852 » sont remplacés par les mots : « du décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 ».

### **Article 13**

Les dispositions du présent décret entreront en vigueur le premier jour du troisième mois suivant le mois de sa publication.

Elles ne sont pas applicables aux délimitations pour lesquelles la décision prescrivant l'enquête publique a été publiée avant la date d'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 14. - Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre des affaires étrangères, la ministre de la défense, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, la ministre de l'outre-mer, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, le ministre délégué aux libertés locales et le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Premier ministre :

Jean-Pierre Raffarin

Le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer,

Gilles de Robien

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales,

Nicolas Sarkozy

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

Dominique Perben

Le ministre des affaires étrangères,

Dominique de Villepin

La ministre de la défense,

Michèle Alliot-Marie

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

Francis Mer

La ministre de l'outre-mer,

Brigitte Girardin

Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire,

Alain Lambert

Le ministre délégué aux libertés locales,

Patrick Devedjian

Le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer,

Dominique Bussereau

**Décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables  
du littoral et modifiant le code de l'urbanisme**

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports, du logement,  
du tourisme et de la mer,

Vu le code de l'urbanisme, notamment son article L. 146-6 ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi  
n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques  
et à la protection de l'environnement ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décète :

**Article 1**

A l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme, il est ajouté un alinéa ainsi  
rédigé :

« Lorsqu'ils identifient des espaces ou milieux relevant du présent  
article, les documents d'urbanisme précisent, le cas échéant, la nature des activités  
et catégories d'équipements nécessaires à leur gestion ou à leur mise en valeur  
notamment économique. »

**Article 2**

L'article R. 146-2 du code de l'urbanisme est remplacé par les  
dispositions suivantes :

« Art. R. 146-2. - En application du deuxième alinéa de  
l'article L. 146-6, peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à  
cet article, après enquête publique dans les cas prévus par le décret n° 85-453 du  
23 avril 1985, les aménagements légers suivants, à condition que leur localisation  
et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur  
qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des  
milieux :

a) Lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de  
ces espaces ou milieux, les cheminements piétonniers et cyclables et les sentes  
équestres ni cimentés, ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à  
l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les  
équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et  
les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue  
indispensable par l'importance de la fréquentation du public ;

b) Les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible ;

c) La réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques ;

d) A l'exclusion de toute forme d'hébergement et à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes :

– les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières ne créant pas plus de 50 mètres carrés de surface de plancher ;

– dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques ;

e) Les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti reconnus par un classement au titre de la loi du 31 décembre 1913 ou localisés dans un site inscrit ou classé au titre des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement.

Les aménagements mentionnés aux a, b et d du présent article doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel. »

### **Article 3**

Après le neuvième alinéa de l'article R. 421-2 du code de l'urbanisme, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« 9° Lorsque la demande concerne, dans un espace remarquable ou dans un milieu du littoral à préserver au sens de l'article L. 146-6, un projet de construction visé au d de l'article R. 146-2, une notice précisant l'activité économique qui doit être exercée dans le bâtiment et justifiant, s'il y a lieu, que cette activité répond aux critères définis par cet article. »

### **Article 4**

Au quatrième alinéa de l'article R. 422-3 du code de l'urbanisme, après les mots : « des documents mentionnés » sont ajoutés les mots : « au 9° de l'article R. 421-2 et ».

### **Article 5**

Après le quatrième alinéa de l'article R. 442-2 du code de l'urbanisme, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« d) Les aménagements mentionnés aux a, b, c et d de l'article R. 146-2 lorsqu'ils sont situés dans des espaces remarquables ou milieux du littoral qui sont identifiés dans un document d'urbanisme comme devant être préservés en application de l'article L. 146-6. »

### **Article 6**

L'article R. 442-4-1 du code de l'urbanisme est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsque les installations ou travaux projetés sont ouverts au public, la demande comporte une notice particulière sur les mesures à mettre en place afin de permettre l'accessibilité à tous.

Lorsque l'opération consiste en la réalisation d'une aire de stationnement mentionnée au b de l'article R. 146-2, le dossier comporte en outre une notice exposant l'état actuel de la fréquentation automobile et des stationnements, les raisons pour lesquelles l'aire de stationnement ne peut pas être implantée en un autre lieu ainsi que les mesures prévues pour limiter la fréquentation automobile dans le site, assurer l'insertion paysagère de l'aire et la protection des milieux. »

### **Article 7**

Après le septième alinéa de l'article R. 442-6 du code de l'urbanisme, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« L'autorisation peut comporter des prescriptions de nature à assurer une meilleure insertion des aménagements dans le site et les paysages.

Ces prescriptions sont obligatoires pour les aménagements prévus à l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme. »

### **Article 8**

Le tableau annexé au décret du 23 avril 1985 susvisé est modifié et complété comme suit :

A la rubrique 35°, il est ajouté un c ainsi rédigé :

Vous pouvez consulter le tableau dans le JO n° 76 du 30/03/2004 page 6081 à 6082

## Article 9

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, la ministre de l'écologie et du développement durable, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, le ministre délégué aux libertés locales et le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 29 mars 2004.

Jean-Pierre Raffarin

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer,

Gilles de Robien

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales,

Nicolas Sarkozy

La ministre de l'écologie et du développement durable,

Roselyne Bachelot-Narquin

Le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales,

Hervé Gaymard

Le ministre délégué aux libertés locales,

Patrick Devedjian

Le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer,

Dominique Bussereau

**Décret n° 2004-311 du 29 mars 2004 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**

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et de la ministre de l'écologie et du développement durable,

Vu le code de l'urbanisme, notamment son article L. 146-4 ;

Vu le code de l'environnement, notamment son article L. 321-2 ;

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

Vu la délibération de la commune de Wimille en date du 31 août 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Outreau en date du 29 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de La Cerlangue en date du 25 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Tancarville en date du 21 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Quillebeuf-sur-Seine en date du 10 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Marais-Vernier en date du 31 août 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Samson-de-la-Roque en date du 12 juillet 2001 ;

Vu la lettre de saisine de la commune de Foulbec en date du 21 juin 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Conteville en date du 6 juillet 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Berville-sur-Mer en date du 4 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Bénouville en date du 7 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Osmanville en date du 26 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune d'Isigny-sur-Mer en date du 30 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Côme-du-Mont en date du 20 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune d'Angoville-au-Plain en date du 14 novembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Vierville en date du 14 novembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune d'Orval en date du 14 novembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Quentin-sur-le-Homme en date du 14 novembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Poilley en date du 14 novembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Lormel en date du 27 juillet 2001 ;

Vu la lettre de saisine de la commune de Quemper-Guézennec en date du 3 juillet 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Ploëzal en date du 11 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Trédarzec en date du 12 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Troguéry en date du 4 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Minihiy-Tréguier en date du 28 septembre 2001 ;

Vu la lettre de saisine de la commune de Tréguier en date du 3 juillet 2001 ;

Vu la lettre de saisine de la commune de Pouldouran en date du 3 juillet 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Martin-des-Champs en date du 13 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Pont-de-Buis-lès-Quimerch en date du 21 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Clohars-Fouesnant en date du 4 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune d'Arzal en date du 31 août 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Camoël en date du 21 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Montoir-de-Bretagne en date du 4 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Donges en date du 28 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de La Chapelle-Launay en date du 5 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Lavau-sur-Loire en date du 31 août 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Bouée en date du 28 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Frossay en date du 2 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Viaud en date du 4 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Paimboeuf en date du 25 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Corsept en date du 21 septembre 2001 ;

Vu la lettre de saisine de la commune de Bourgneuf-en-Retz en date du 27 juin 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Brem-sur-Mer en date du 18 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de L'Ile-d'Olonne en date du 13 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune d'Angles en date du 25 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Laurent-de-la-Prée en date du 17 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Vergeroux en date du 26 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Rochefort-sur-Mer en date du 15 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Tonnay-Charente en date du 29 août 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Hippolyte en date du 17 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune d'Echillais en date du 18 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Soubise en date du 16 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Nazaire-sur-Charente en date du 12 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Meschers-sur-Gironde en date du 19 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune d'Arces-sur-Gironde en date du 16 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Talmont-sur-Gironde en date du 18 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Barzan en date du 17 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Chenac-Saint-Seurin-d'Uzet en date du 16 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Mortagne-sur-Gironde en date du 15 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Floirac en date du 15 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Romain-sur-Gironde en date du 7 août 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Fort-sur-Gironde en date du 15 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Dizant-du-Gua en date du 5 septembre 2001 ;

Vu la lettre de saisine de la commune de Saint-Thomas-de-Conac en date du 20 juillet 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Sorlin-de-Conac en date du 12 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Ciers-sur-Gironde en date du 7 novembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Braud-et-Saint-Louis en date du 31 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Androny en date du 21 novembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Fours en date du 23 novembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Genès-de-Blaye en date du 7 novembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Blaye en date du 30 novembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Cussac-Fort-Médoc en date du 16 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Julien-Beychevelle en date du 23 octobre 2001 ;

Vu la lettre de saisine de la commune de Pauillac en date du 27 juillet 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Estèphe en date du 20 septembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Seurin-de-Cadourne en date du 14 novembre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Saint-Yzans-de-Médoc en date du 12 octobre 2001 ;

Vu la lettre de saisine de la commune de Saint-Christoly-de-Médoc en date du 27 juillet 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Bégadan en date du 25 octobre 2001 ;

Vu la lettre de saisine de la commune de Valeyrac en date du 27 juillet 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Jau-Dignac-et-Loirac en date du 26 octobre 2001 ;

Vu la lettre de saisine de la commune de Saint-Vivien-de-Médoc en date du 27 juillet 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Talais en date du 19 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Boucau en date du 29 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Bayonne en date du 11 octobre 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Vauvert en date du 6 août 2001 ;

Vu la délibération de la commune de Vescovato en date du 2 novembre 2001 ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

## Article 1

Sont considérées comme communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement les communes riveraines d'un estuaire ou d'un delta désignées ci-après :

- dans le département du Pas-de-Calais : Wimille et Outreau ;
- dans le département de la Seine-Maritime : La Cerlangue et Tancarville ;
- dans le département de l'Eure : Quillebeuf-sur-Seine, Marais-Vernier, Saint-Samson-de-la-Roque, Foulbec, Conteville et Berville-sur-Mer ;
- dans le département du Calvados : Bénouville, Osmanville et Isigny-sur-Mer ;
- dans le département de la Manche : Saint-Côme-du-Mont, Angoville-au-Plain, Vierville, Orval, Saint-Quentin-sur-le-Homme et Poilley ;
- dans le département des Côtes-d'Armor : Saint-Lormel, Quemper-Guézennec, Ploëzal, Trédarzec, Troguéry, Minihi-Tréguier, Tréguier et Pouldouran ;
- dans le département du Finistère : Saint-Martin-des-Champs, Pont-de-Buis-lès-Quimerch et Clohars-Fouesnant ;
- dans le département du Morbihan : Arzal et Camoël ;
- dans le département de la Loire-Atlantique :  
Montoir-de-Bretagne, Donges, La Chapelle-Launay, Lavau-sur-Loire, Bouée, Frossay, Saint-Viaud, Paimboeuf, Corsept et Bourgneuf-en-Retz ;
- dans le département de la Vendée : Brem-sur-Mer, L'Ile-d'Olonne et Angles ;
- dans le département de la Charente-Maritime :  
Saint-Laurent-de-la-Prée, Vergeroux, Rochefort-sur-Mer, Tonnay-Charente, Saint-Hippolyte, Echillais, Soubise, Saint-Nazaire-sur-Charente, Meschers-sur-Gironde, Arces-sur-Gironde, Talmont-sur-Gironde, Barzan, Chenac-Saint-Seurin-d'Uzet, Mortagne-sur-Gironde, Floirac, Saint-Romain-sur-Gironde, Saint-Fort-sur-Gironde, Saint-Dizant-du-Gua, Saint-Thomas-de-Conac, Saint-Sorlin-de-Conac ;
- dans le département de la Gironde : Saint-Ciers-sur-Gironde, Braud-et-Saint-Louis, Saint-Androny, Fours, Saint-Genès-de-Blaye, Blaye, Cussac-Fort-Médoc, Saint-Julien-Beychevelle, Pauillac, Saint-Estèphe, Saint-Seurin-de-Cadourne, Saint-Yzens-de-Médoc, Saint-Christoly-de-Médoc, Bégadan, Valeyrac, Jau-Dignac-et-Loirac, Saint-Vivien-de-Médoc et Talais ;
- dans le département des Pyrénées-Atlantiques : Boucau et Bayonne ;
- dans le département de la Haute-Corse : Vescovato ;
- dans le département du Gard : Vauvert.

## **Article 2**

Pour l'application des dispositions des paragraphes II et III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme sur le territoire des communes littorales sont classés comme estuaires les plus importants au sens du IV dudit article les estuaires de la Seine, de la Loire et de la Gironde.

Art. 3. - Le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, la ministre de l'écologie et du développement durable et le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Premier ministre :

Jean-Pierre Raffarin

Le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer,

Gilles de Robien

La ministre de l'écologie et du développement durable,

Roselyne Bachelot-Narquin

Le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer,

Dominique Bussereau

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite «loi littoral » poursuivait un quadruple objectif : préserver les espaces rares et sensibles, gérer de façon économe la consommation d'espace par l'urbanisation et les aménagements touristiques, ouvrir plus largement le rivage au public, enfin accueillir en priorité sur le littoral les activités dont le développement est lié à la mer.

**Mais plus de dix-huit ans après l'adoption de cette loi, force est de constater que celle-ci n'a pas réussi à établir le « mode d'emploi » adéquat permettant d'aboutir à une gestion équilibrée de cet espace tant convoité.** L'espace littoral suscite aujourd'hui un triple attrait résidentiel, touristique et économique. Or les dispositions de la «loi littoral » ne permettent pas de répondre de façon cohérente et adaptée aux défis posés par cette attractivité, alors même que son application, notamment celle qui en a été faite par une jurisprudence abondante, a parfois été ressentie comme excessivement contraignante par les élus locaux confrontés à l'évolution de leurs populations, aux demandes d'activités nouvelles et aux pressions qui en résultent sur le foncier et le maintien des activités traditionnelles

La commission des Lois et la commission des Affaires économiques ont souhaité mettre en place un groupe de travail représentatif de toutes les sensibilités politiques ainsi que des différents espaces littoraux pour, au-delà du constat en demi teinte établi sur le bilan de la «loi littoral », élaborer des propositions en faveur d'une gestion intégrée du littoral. **Cette approche nouvelle s'inscrit résolument dans l'esprit de la décentralisation en proposant de définir la politique du littoral en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés et à un niveau géographique pertinent.**