

LES AMENAGEMENTS DE LA LOI LITTORAL ET LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

Raymond LEOST

*Maître de conférences en droit public à l'Université de Bretagne Occidentale,
Centre de Recherche Administrative,
Membre associé du CRIDEAU OMIJ Université de Limoges*

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral – dite loi Littoral – est présentée « comme une loi cathédrale, que l'on ne peut toucher « que d'une main tremblante » pour reprendre le mot de Montesquieu »¹. En fait, cette sacralisation est limitée aux dispositions les plus emblématiques de la loi Littoral codifiées aux articles L 146-1 à L 146-9 du Code de l'urbanisme. Elle a permis le maintien des principes d'aménagement du littoral :

- permettre le libre accès au littoral,
- orienter l'aménagement du littoral en profondeur tout en évitant le mitage,
- préserver les espaces naturels du littoral,
- maintenir et développer la diversité des activités agricoles et marines contre les dérives de l'urbanisation.

La sanctification de la loi Littoral n'a pas empêché le législateur d'adopter des aménagements ponctuels « pour assouplir son application et étendre les possibilités de construction » de 1994 à 2013². Pour autant, d'un point de vue matériel, ils n'ont pas bouleversé l'économie générale de la loi Littoral. En revanche, d'un point de vue territorial, la loi Littoral ne s'appliquait plus aux rives des plans d'eau montagnards de plus de 1 000 hectares³.

Le plus souvent, les amendements parlementaires visent à contrarier une décision du juge administratif faisant obstacle à un projet d'aménagement local. S'il est vrai que des lacunes, des anomalies, des limites de la loi Littoral ont pu être révélées ou mises en exergue par le juge, les réponses législatives au juge s'inscrivent-elles, ou non, parmi les objectifs de la loi Littoral⁴ et visent-elles à satisfaire un intérêt collectif, un intérêt catégoriel ou un intérêt individuel

¹ O. HERVIAUX, J. BIZET, *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi littoral : un retour aux origines*, rapport n° 297 du 21 janvier 2014, au nom de la commission du développement durable du sénat, p. 44.

² O. HERVIAUX, J. BIZET, rapport préc. p. 45 et 46. Le rapport sénatorial recense les 7 lois ayant modifié les dispositions insérées dans le Code de l'urbanisme par la loi Littoral.

³ Al. ancien art. L 145-1 C. urb. (loi n° 2005-187 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux).

⁴ Art. L 321-1 C. env.

LES NOUVEAUX CADRES DE L'AMENAGEMENT MARITIME

d'autant qu'elles prennent généralement la forme de dérogations à un principe général⁵.

Les initiatives parlementaires ne sont pas exemptes de critiques, même sévères, de la part des auteurs du dernier rapport sénatorial du 21 janvier 2014 relative à la loi Littoral : « Souvent adoptées par voie d'amendements parlementaires, sans étude d'impact ni expérimentation préalable, ces dérogations ont généré plus de problèmes qu'elles n'en ont résolus »⁶. Ces critiques sont-elles justifiées ? Force est de constater que le législateur a dû intervenir à nouveau pour corriger les égarements de l'amendement initialement adopté ou encore que son intervention serait souhaitable.

Ce sont ces modifications successives intervenues du fait des parlementaires qu'il s'agit d'expertiser non seulement au regard de leurs imperfections rédactionnelles et juridiques mais aussi au regard de la satisfaction des objectifs affichés par leurs auteurs et de leur cohérence vis-à-vis de la politique d'aménagement du littoral. Le diagnostic révèle des adaptations législatives à la loi Littoral restées inapplicables et à contre-courant des objectifs de cette loi et d'autres modifications certes mal pensées à l'origine qui ne les ignorent nullement.

I. DES ADAPTATIONS INUTILES ET INAPPLICABLES PAR LE LEGISLATEUR

L'échec des amendements parlementaires peu réfléchis et adoptés précipitamment était prévisible, qu'il s'agisse d'écarter l'application de la loi Littoral aux rives des plans d'eau montagnards de plus de 1 000 hectares ou les règles relatives aux espaces propres du rivage et à la bande littorale des cent mètres autour des rus et étiers⁷. Dans le premier cas, le législateur fait lui-même volte-face et clôt le débat. Dans le deuxième cas, l'intervention du législateur est attendue.

A. L'application de la loi Littoral aux rives des grands lacs montagnards : un pas en arrière puis un pas en avant du législateur

La loi du 3 janvier 1986 rend la loi Littoral applicable aux communes riveraines des seize plans d'eau de plus de 1 000 hectares. Huit d'entre eux⁸ sont également situés en zone de montagne où s'applique également la loi du 9 janvier 1985 dite loi Montagne⁹. Des élus montagnards se sont interrogés sur l'intérêt de l'application cumulée de ces deux lois aux rives de ces huit plans d'eau. Surtout, ils critiquaient « l'interdiction de développer les hameaux dans les parties

⁵ En matière d'activités agricoles pour le dispositif anti-mitige du I de l'article L 146-4, en matière de réalisation de nouvelles routes de transit près des plans d'eau intérieurs à l'article L 146-7, en matière de stations d'épuration des eaux usées à l'article L 146-8.

⁶ O. HERVIAUX, J. BIZET, rapport préc., p. 102.

⁷ Art. L 146-4. II et III C. urb.

⁸ Lacs d'Annecy, du Bourget, du Léman, de Serre-Ponçon, de Naussac, de Vassivière, de Sarans et de Granval.

⁹ Art. L 321-2.1° C. env.