

LA LOI LITTORAL SAISIE PAR LA PLANIFICATION STRATEGIQUE

Loïc PRIEUR

*Maître de conférences à l'université de Paris-Sorbonne,
UMR, CNRS, 8185 ENEC Espaces Nature Culture
Avocat spécialisé en droit public et en droit de l'urbanisme*

La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral¹ est l'héritière de la politique d'aménagement du littoral qui a été initiée en France dans les années 1970². Elle succède à l'instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral³ et à la directive d'aménagement national du 25 août 1979 relative à l'aménagement du littoral⁴ qui avaient posé les premières règles d'urbanisme spécifiques aux espaces littoraux.

La loi Littoral de 1986 se distingue de ces deux textes par une valeur juridique considérablement renforcée. Alors que l'instruction de 1976 n'avait pas de caractère réglementaire⁵ et que la directive de 1979 s'appliquait aux seuls permis de construire⁶, la loi de 1986 s'impose à la fois aux documents d'urbanisme⁷ et aux décisions liées à l'usage du sol⁸, ce qui lui assure une forte efficacité juridique.

Sur le fond, elle innove peu et reprend à son compte les principes d'aménagement formulés quelques années plus tôt. Comme ses prédécesseurs, la loi de 1986 entend lutter contre le mitage en imposant le regroupement des constructions et la définition de coupures d'urbanisation entre les zones urbanisées. Elle organise également la préservation des espaces remarquables terrestres et marins et confirme le caractère inconstructible d'une bande littorale d'une largeur de 100 mètres à compter du rivage de la mer.

¹ Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986 page 200. Les règles d'aménagement du littoral issues de la loi dont il est question dans cet article sont codifiées aux articles L 146-1 à L 146-9 du Code de l'urbanisme.

² M. PIQUARD (dir.), *Perspectives pour l'aménagement du littoral français*, la documentation française, 1974, 266 p.

³ Instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs, JORF du 6 août 1976

⁴ Décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, JORF du 26 Aout 1979

⁵ CE, 24 juill. 1981, *Association pour la sauvegarde du pays de Rhuy*, req. n° 22129 et n° 27868, Dr. adm. 1982, comm. 173, note J. CHAPUISAT.

⁶ CE, 24 juillet 1981, *op. cit.*

⁷ Art. L 111-1-1 C. urb.

⁸ Art. L 146-1 C. urb.

MUTATIONS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME

La formalisation de ces principes par la loi Littoral a rapidement suscité la critique d'une partie de la doctrine qui lui a reproché un usage excessif de notions aux contours peu définis. Il est vrai qu'une première lecture du texte peut dérouter : la loi impose une urbanisation en continuité avec les « agglomérations et villages existants » ou sous forme de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ». Elle exige que dans les « espaces proches du rivage », l'extension de l'urbanisation présente un caractère « limité ». Elle impose la préservation des espaces « remarquables et caractéristiques » du littoral en n'y autorisant que des « aménagements légers ».

Les auteurs des premiers manuels de droit consacrés au sujet n'avaient pas manqué de le relever. Le professeur Bécet, l'un des contributeurs du « droit du littoral et de la mer côtière » rédigé par l'équipe du CEDEM⁹ de la faculté de Droit et de Sciences Economiques de l'Université de Bretagne Occidentale relevait que des règles sont posées par la loi Littoral mais qu'elles n'ont pas de contenu précis, que leur champ d'application est pour le moins incertain et qu'en plus des exceptions sont prévues¹⁰. Plus sévères encore, Henri Coulombie et Jean-Pierre Redon, auteurs d'un « droit du littoral », relevaient que « certains articles sont illisibles [...] », que « les notions de références n'ont la plupart du temps ni de définition juridique, ni de définition géographique, ni de définition technique ». Ils en concluaient que « le texte de loi ressort davantage de la technique du rébus que de la nécessaire clarté de l'expression juridique »¹¹.

Si on peut comprendre la perplexité des premiers commentateurs de la loi, le recul dont on dispose désormais permet de nuancer leurs critiques. À cet égard, deux observations peuvent être faites :

- en premier lieu l'usage de notions indéterminées est fréquent en droit de l'urbanisme ou en droit de l'environnement. La notion d'espace « remarquable » de l'article L 146-6 du Code de l'urbanisme n'est pas plus floue que celle de site « pittoresque » de l'article L 341-1 du Code de l'environnement. Celle d'« extension limitée de l'urbanisation » de l'article L 146-4 est proche de la notion d'« extension limitée des constructions » qui est fréquente dans les règlements des plans locaux d'urbanisme (PLU). Ces formulations sont indispensables à l'adaptabilité de la règle de droit à la variété des situations de fait.
- en second lieu, il faut se souvenir que la loi Littoral est votée alors que la décentralisation issue des lois Defferre de 1982 et 1983 est à peine mise en place. Dans ce contexte, Jean Lacombe, rapporteur du projet de loi Littoral devant l'Assemblée nationale, expliquait que la loi « s'inscrit [...] dans une ligne nouvelle d'écriture du droit, dont les premiers termes apparaissent dans les directives [d'aménagement national] (...). Il est donc légitime que la loi ne soit pas écrite en des termes déjà juridiques ou définis parfaitement et cela relève de sa nature. C'est aux décideurs locaux de traduire, dans des documents

⁹ Centre de droit et d'économie de la mer.

¹⁰ J.M. BECET, « L'aménagement de l'espace littoral », in J.M. BECET et D. LE MORVAN (dir.), *Le droit du littoral et de la mer côtière*, Economica, 1991, p. 135.

¹¹ H. COULOMBIE et J.-P. REDON, *Le droit du littoral*, Litec 1992, page 54.

LES ENJEUX DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME

ou par les différentes autorisations délivrées, le droit applicable [...]. Le juridique n'intervient qu'après que les choix politiques ont été exercés »¹². L'intention du législateur de 1986 est donc claire, la loi Littoral ne peut prendre son sens qu'une fois traduite dans des documents d'urbanisme.

L'ancien article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme dans sa version issue de la loi du 7 janvier 1983 avait en outre prévu que les lois d'aménagement et d'urbanisme, dont fait partie la loi Littoral, pouvaient être complétées par des prescriptions particulières. Ces dernières pouvaient être proposées par les régions. Il s'agissait de prévoir un échelon intermédiaire entre la loi et les documents d'urbanisme locaux pour adapter ses concepts généraux à la diversité des littoraux.

Le système proposé était cohérent : la loi Littoral fixait des principes d'aménagement qui pouvaient être précisés localement par des prescriptions particulières. Ces principes étaient alors traduits spatialement par les documents d'urbanisme.

Cette logique n'a malheureusement pas fonctionné. Aucune prescription particulière n'a été élaborée si bien que la loi Littoral est demeurée le seul texte de référence pour tout le littoral français. Pour leur part, les communes littorales n'ont guère montré d'empressement à incarner la loi dans leurs plans d'urbanisme. L'État ne les y a guère contraint puisque ce n'est qu'après une instruction ministérielle du mois d'octobre 1991¹³ qu'il incitera les communes à mettre leurs plans d'occupation des sols (POS) en compatibilité avec la loi.

Entre temps, l'abondant contentieux suscité par la loi Littoral aura laissé aux seuls tribunaux administratifs le soin de définir les concepts généraux de la loi. Ces derniers, soucieux de protéger l'espace littoral de l'urbanisation, font preuve d'une grande rigueur dans l'application de la loi¹⁴ et laissent peu de marge de manœuvre aux auteurs des décisions en exerçant un contrôle normal sur la plupart des dispositions de la loi. Les tribunaux appliquent en outre ce contrôle à l'échelle de chaque projet, de chaque zone d'un plan d'urbanisme interdisant de fait un contrôle de la compatibilité avec la loi à l'échelle de l'ensemble du PLU, ce qui pourrait révéler des marges de manœuvre. La seule exception notable concerne l'obligation de préserver des coupures d'urbanisation en application de l'article L 146-2 du Code de l'urbanisme. Pour ces dernières, le juge prend en compte l'intégralité du territoire communal et s'interdit par conséquent d'évaluer la compatibilité avec cette règle pour un PLU qui ne couvre qu'une partie du territoire communal¹⁵ ou pour un permis de construire¹⁶.

¹² J. LACOMBE, « Une législation pour le littoral, Pourquoi ? Pour quels objectifs ? », *La loi Littoral*, Économica, 1987, p. 17.

¹³ J.-M. BECET, « À propos de l'instruction du 22 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral », *RJE* 1/1992, p. 49 et s. et p. 99 et s.

¹⁴ Dans son ouvrage « le littoral », Norbert Calderaro alors en charge du contentieux de l'urbanisme au Tribunal administratif de Nice écrit que « L'exigence de compatibilité avec une loi ne peut pratiquement que se confondre avec le respect pur et simple de ses dispositions ». L'auteur poursuit : « On peut raisonnablement considérer [...] que la compatibilité exigée par l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme équivaut à un respect pur et simple dès lors qu'on se trouve en présence de dispositions suffisamment précises et contraignantes de la loi "Littoral" » N. CALDERARO, *Droit du littoral*, Le Moniteur, Coll. « L'actualité juridique », 1993, p. 349 et 350.

¹⁵ CE, 25 novembre 1998, *commune de Grimaud*, req. n° 168029.

MUTATIONS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME

Avec raison, les élus locaux se sentent aujourd'hui dépossédés de la mise en œuvre de la loi Littoral et ils critiquent régulièrement la trop grande place prise par la jurisprudence¹⁷. Si la responsabilité revient en partie à leur inertie, la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Même si plus de 25 ans de jurisprudence ont permis de donner corps à la plupart des notions indéterminées de la loi Littoral, bien des incertitudes subsistent. Peu de juristes s'engageraient par exemple à prédire avec certitude l'issue d'un procès quand est en cause la question de la continuité avec les agglomérations et villages existants ou bien celle des frontières de l'espace urbanisé de la bande de cent mètres. Il n'est d'ailleurs pas rare sur ces questions de voir des divergences entre un tribunal administratif et la cour administrative d'appel et parfois même, au sein de la juridiction, entre le rapporteur public et la formation de jugement.

Dans ce contexte de relative incertitude, le rôle des documents d'urbanisme se limite en outre trop souvent à essayer d'intégrer avec plus ou moins de bonheur les notions de la loi telles qu'elles ressortent des décisions des juridictions administratives.

L'exercice est naturellement périlleux car les situations jugées ne sont pas nécessairement reproductibles. Il est également réducteur car il ne laisse pas suffisamment place à la notion de projet d'aménagement qui devrait être au cœur de la planification spatiale. S'agissant par exemple du principe de continuité avec les agglomérations et villages existants, l'élaboration du PLU consiste aujourd'hui à ne qualifier de village ou d'agglomération que les espaces qui respectent les critères posés par la jurisprudence « commune du Lavandou »¹⁸. Autrement dit, les espaces qui comportent une densité significative de constructions, c'est à dire au moins une cinquantaine de constructions groupées et organisées autour de voies publiques¹⁹. Pourtant ces espaces ne sont pas nécessairement ceux qui ont vocation à se développer soit parce qu'ils sont éloignés des commerces et des services, mal desservis par les transports en commun ou alors parce que leur développement réduirait les espaces naturels et agricoles ou aurait un fort impact paysager. A l'inverse, d'autres espaces, moins bâtis mais mieux desservis et plus proches du bourg pourraient accueillir des constructions nouvelles mais la jurisprudence l'interdit car elle n'y voit qu'une urbanisation diffuse²⁰.

On le voit, l'élaboration d'un plan d'urbanisme littoral ne peut se réduire à reproduire la jurisprudence. Le PLU doit aussi être le résultat de la prise en compte de facteurs multiples tels que la consommation d'espace, l'impact

¹⁶ CAA Nantes, 17 février 1999, *commune du Pouliguen*, req. n° 96NT01890.

¹⁷ O. HERVIAUX et J. BIZET, *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines*, Rapport d'information n° 297 (2013-2014) fait au nom de la commission du développement durable du Sénat, déposé le 21 janvier 2014.

¹⁸ CE, 27 sept. 2006, *commune du Lavandou*, req. n° 275924.

¹⁹ Par exemple CAA Nantes, 29 nov. 2013, *commune de Fermanville*, req. n° 12NT01794.

²⁰ Est qualifié de zone d'urbanisation diffuse un ensemble de près de 70 maisons d'habitation, réparties cependant sur une superficie de 25 ha dans la mesure où cet ensemble, certes desservi par le service de transport scolaire, est entouré de zones naturelles et agricoles, et ne s'étend pas sans interruption jusqu'au bourg de la commune dont il est également séparé par une route départementale (CAA Nantes, 1^{er} févr. 2013, *Commune de Loperhet*, req. n° 11NT02182).

LES ENJEUX DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME

paysager des constructions, l'assainissement ou la desserte par les services publics. Il faut donc impérativement remettre la planification spatiale au cœur de la politique d'aménagement du littoral. Il ne s'agit pas de s'affranchir du rôle du juge mais de redonner aux documents d'urbanisme leur rôle de traduction de la loi Littoral tel que le législateur l'avait conçu en 1986. Il faut pour cela trouver un instrument qui ait tout à la fois l'autorité juridique, la bonne échelle spatiale et surtout la capacité d'adapter les dispositions de la loi Littoral.

Les PLU et autres cartes communales ne sont pas les instruments pertinents. S'ils peuvent naturellement spatialiser l'application de la loi, il n'est pas envisageable de leur conférer un rôle significatif dans son interprétation. Sauf à admettre qu'il y ait autant de lecture de la loi que de communes littorales, leur échelle spatiale est bien trop réduite pour cela.

La solution semblait avoir été trouvée par le législateur en 1995 avec les directives territoriales d'aménagement (DTA). Ces instruments permettaient d'adapter la loi Littoral aux particularités géographiques locales rappelant ainsi la fonction dévolue aux prescriptions particulières. Rapidement, la jurisprudence va révéler tout le potentiel des DTA dans la traduction de la loi Littoral (I). Toutefois, le législateur a mis un terme à l'expérience par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement²¹. Si les DTA approuvées subsistent pour quelques temps, les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) qui les remplacent n'ont plus aucune prise sur la loi Littoral. La recherche d'un instrument pouvant être le vecteur de la politique d'aménagement du littoral est donc d'actualité (II).

I. L'EXPERIENCE DES DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMENAGEMENT

La création des directives territoriales d'aménagement a été suggérée par le Conseil d'État en 1992 dans son rapport « l'urbanisme : pour un droit plus efficace »²². Dans un contexte de relatif échec des schémas directeurs, le Conseil d'État proposait leur suppression et leur remplacement par un schéma de planification approuvé par l'État qui permettrait de renforcer l'encadrement des POS jugés trop instables. La suggestion a rapidement été suivie d'effet par le législateur qui a créé les directives territoriales d'aménagement avec la loi du 2 février 1995 relative à l'aménagement du territoire²³.

Ces DTA permettent à l'État d'imposer ses orientations en matière d'aménagement aux documents de planification spatiale communaux et intercommunaux. Elles fixent ses principaux objectifs en matière de localisation

²¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n° 0160 du 13 juillet 2010 p. 12905.

²² Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La documentation française, 1992, 203 pages.

²³ Six DTA ont été adoptées. Quatre DTA sont concernées par la loi Littoral. Celles des Alpes-Maritimes (décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003, JORF n°284 du 9 décembre 2003 page 20969), des Bouches-du-Rhône (décret n° 2007-779 du 10 mai 2007, JORF n°109 du 11 mai 2007 page 8498), de l'estuaire de la Loire (décret n° 2006-884 du 17 juillet 2006, JORF n°165 du 19 juillet 2006 page 10828) et de l'estuaire de la Seine (décret n° 2006-834 du 10 juillet 2006, JORF n°160 du 12 juillet 2006 page 10403).