

PLAIDOYER POUR UNE DÉCENTRALISATION DE LA LOI LITTORAL : UN RETOUR AUX ORIGINES

Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire

**Rapport n° 297 (2013-2014) présenté par
Odette HERVIAUX (Soc – Morbihan) et Jean BIZET (UMP – Manche)**

■ 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 », a été adoptée à l'unanimité en pleine vague de décentralisation. Elle s'efforce de concilier l'enjeu national qui s'attache à la préservation d'un espace naturel fragile et convoité, avec les nouvelles compétences des collectivités, notamment en matière d'urbanisme.

■ La Commission du développement durable, présidée par Raymond Vall (RDSE – Gers), a chargé Odette Herviaux (Soc – Morbihan) et Jean Bizet (UMP – Manche) de faire le bilan des difficultés d'application de cette loi, dix ans après le précédent rapport sénatorial élaboré par Patrice Gélard (UMP – Seine-Maritime).

Les rapporteurs ont conduit leurs travaux en étroite collaboration avec les membres du groupe d'études « Mer et littoral » présidé par Odette Herviaux. Au cours de leurs déplacements dans la Manche, le Morbihan, en Corse, en Savoie et Haute-Savoie, ils sont allés à la rencontre d'environ 150 élus du littoral.

Une application hétérogène, inéquitable et souvent conflictuelle de la loi

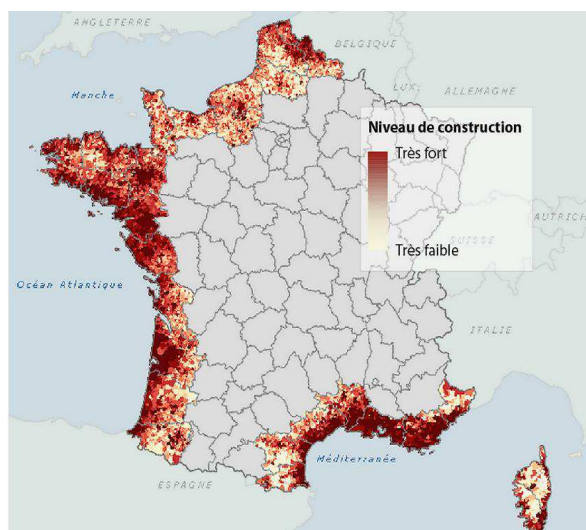
■ Une loi indispensable pour gérer la forte pression qui s'exerce sur le littoral

Entre terre et mer, le littoral est à la fois un eldorado résidentiel et touristique, un gisement de développement économique aujourd'hui porteur des espoirs de croissance bleue, et un patrimoine naturel riche et fragile qu'il est nécessaire de protéger.

En 2010, les 1212 communes littorales ont une densité élevée de 285 habitants/km² soit près de 2,5 fois la moyenne hexagonale.

Elles concentrent 40% de la capacité d'hébergement touristique et 12% des constructions annuelles sur 4% du territoire national.

Le rythme de déprise des terres agricoles y est trois fois supérieur au reste du territoire.



Évolution du bâti dans les communes littorales entre 1990 et 2010 (source : ONML)

La loi Littoral a été adoptée pour répondre à ces attentes contradictoires et gérer les conflits d'usages. Elle promeut des principes de **développement durable** et de **gestion équilibrée** des territoires concernés.

■ Des difficultés d'application : un constat partagé par les élus et les services de l'État

La loi Littoral a incontestablement et heureusement freiné le « bétonnage » de nos côtes. La plupart du temps, elle ne pose pas de difficulté majeure, mais lorsqu'elles existent, les crispations sont relativement aiguës. Quelques départements concentrent l'essentiel des problèmes, comme la Manche ou le Var par exemple.

Les élus se plaignent surtout de l'**hétérogénéité d'application** de la loi Littoral, avec une sévérité, tant de la part du juge que des services de l'État, qui varie à la fois dans l'espace, d'un département à l'autre, et dans le temps, au gré des fluctuations doctrinales.

Ils mettent également en avant le **manque d'équité structurel** de la loi : les communes littorales les plus urbanisées ont beaucoup plus de facilité à se développer que les communes vertueuses qui ont cherché à préserver le patrimoine naturel.

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

Enfin, l'**abondance du contentieux** est dénoncée au regard de ses conséquences dramatiques pour les particuliers, du gel des investissements ou du poids des actions en responsabilité pour les budgets des petites communes littorales. Un phénomène de **recours abusifs** est également observé, de la part de quelques associations bien identifiées, qui utilisent parfois la protection de l'environnement comme prétexte pour défendre des intérêts particuliers.

« Les gros grossissent et les maigres maigrissent » - Jérôme Polverini, maire de Pianottoli-Caldarello

Des difficultés davantage sociologiques que juridiques

■ L'absence de documents d'interprétation permettant de décliner la loi à l'échelle de bassins géographiques

Il n'existe pas un littoral, mais des littoraux. Pour englober cette hétérogénéité, les notions de la loi Littoral sont nécessairement vagues. Le cœur du problème réside dans leur **absence de territorialisation**.



Déplacement à Erdeven sur le site de l'échouement du cargo maltais « TK Bremen »

La planification spatiale est en effet au cœur du droit du littoral. Le législateur avait prévu dès le départ que des **prescriptions régionales** puissent préciser les dispositions de la loi, pour prendre en compte les spécificités propres à chaque territoire.

Cette possibilité n'a **jamais été exploitée**. À l'époque, les régions venaient à peine d'être créées comme collectivités territoriales, et les services de l'État eux-mêmes n'étaient pas organisés au niveau régional. Le dispositif avait donc peu de chances de fonctionner.

Trois décennies de tâtonnements ont conduit l'État à élaborer **une série de palliatifs**, comme les directives territoriales d'aménagement (DTA), les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) ou les schémas de cohérence territoriale (SCoT), chacun ayant ses avantages et ses partisans. Aucun d'entre eux n'est toutefois réellement satisfaisant, comme en témoigne leur **succès mitigé**.



Déplacement à Gouville-sur-Mer : rencontre avec les élus des communes littorales de Basse-Normandie

Dans ce contexte, les collectivités elles-mêmes n'ont pas toujours joué le jeu de la planification. Certaines se sont au contraire empressées, au début des années 1990, d'adopter des plans d'occupation des sols (POS) illégaux et mal contrôlés, pour **figer les droits de constructibilité**. Les élus d'aujourd'hui estiment difficile de remettre en cause ces droits considérés comme acquis par leurs concitoyens, avec toutes les conséquences financières et humaines que cela pourrait entraîner.

■ **L'attitude ambiguë d'une administration qui refuse la décentralisation des compétences d'urbanisme**

L'administration ne fait fondamentalement **pas confiance** aux élus locaux pour l'exercice de leur compétence d'urbanisme sur le littoral. Depuis le début, elle utilise ses prérogatives pour en être le véritable meneur de jeu. Le « porter à connaissance » sert ainsi de prétexte pour imposer aux élus une certaine lecture de la loi. Cette lecture est d'ailleurs souvent restrictive, car l'administration craint le contentieux.

Parallèlement à cette **attitude dirigiste**, l'administration a fait preuve d'une **absence remarquable** en matière de décrets d'application. Il aura fallu attendre dix-huit ans pour que les décrets les plus importants, concernant notamment le champ d'application de la loi, soient enfin adoptés, après une injonction sous astreinte du Conseil d'État. D'autres décrets, comme celui sur les rus et les étiers, sont toujours attendus. Quant aux rapports du Gouvernement au Parlement sur

l'application de la loi, prévus chaque année au départ, ils n'ont presque jamais été remis.

Le climat s'est **un peu apaisé** depuis le milieu des années 2000. L'administration fait preuve d'une attitude plus constructive et s'engage dans des **démarches de partenariat et d'accompagnement** des collectivités. Mais le constat sur le fond ne change guère : l'administration reste convaincue que les élus locaux sont responsables de la mauvaise application de la loi et refuse de leur faire confiance.

Elle prétend aujourd'hui résoudre toutes les difficultés de cette loi grâce aux SCoT et à quelques démarches d'accompagnement. Mais c'est sans compter sur la **fiabilité déclinante** des services d'ingénierie de l'État et le succès mitigé des SCoT sur le littoral.

■ **Un juge devenu « législateur des lacunes de la loi »**

En l'absence de documents d'interprétation et de décrets d'application, le juge administratif s'est retrouvé **en première ligne** pour appliquer les principes de la loi Littoral. Il a entendu imposer sa propre lecture, faisant presque systématiquement prévaloir une protection **conservatrice** de l'environnement sur toute autre considération.

Le juge administratif s'est ainsi **affranchi de la volonté du législateur**, en se réservant de surcroît un pouvoir très important d'appréciation des circonstances de fait.

12 recommandations pour améliorer l'application concrète de la loi sans affaiblir le dispositif

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

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

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

■ Ajuster trois règles d'urbanisme

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

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

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

■ Renforcer le volet économique de la loi

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

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

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

■ Réaliser un travail prospectif pour intégrer les nouveaux défis




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

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

■ Améliorer les modalités du contrôle administratif

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

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

		
<p>COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</p>	<p><u>Rapporteuse</u> Mme Odette HERVIAUX Sénatrice (Soc) du Morbihan <i>Présidente du groupe d'études « Mer et Littoral »</i></p>	<p><u>Rapporteur</u> M. Jean BIZET Sénateur (UMP) de la Manche</p>