

**Le bilan de la loi littoral**

**Aménager, mettre en valeur et protéger le littoral sont les objectifs recherchés depuis 25 ans par la loi du 3 janvier 1986. Il n'est cependant pas facile de concilier intérêts économiques et préservation du littoral, et ce d'autant moins que la décentralisation joue souvent en faveur des premiers. Les outils de planification et de gestion des risques, dont certains très récents, constituent cependant des leviers importants pour la protection du littoral.**

**Laurence Jégouzo, Maître de conférences Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (Irest), directeur du Master II droit du tourisme, responsable du département tourisme au cabinet Latscha Avocats**

**À l'heure où les premiers rayons** de soleil printaniers amènent les touristes vers les côtes du littoral, il n'est pas encore trop tard pour fêter le 25<sup>e</sup> anniversaire de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (1) ; un des textes les plus connus du droit de l'aménagement et de l'environnement, car à la fois le plus vilipendé par certains et le plus sacralisé par d'autres.

En réalité, il est un peu factice de célébrer l'anniversaire de cette loi, car elle n'est qu'une étape dans une politique qui remonte à près de quarante ans. Les actes fondateurs ont été marqués par une circulaire du 26 novembre 1973 (2) et surtout une directive du 25 août 1979 (3) qui ont défini des objectifs restés à peu près constants depuis. L'orientation générale est ainsi de concilier la valorisation économique du littoral, secteur très convoité tant par le tourisme que par les activités économiques, avec la protection d'un patrimoine fragile et exceptionnel, concentrant un très grand nombre de sites et de zones naturelles. Le titre de la loi témoigne bien de cette volonté en se référant d'une part, à l'aménagement et à la mise en valeur, d'autre part, à la protection. Il s'agit « d'aménagement durable » avant que l'expression ait connu la faveur qu'elle a acquise depuis.

La loi de 1986 marque toutefois une étape majeure en ce qu'elle intervient quelques années après le vote des lois de décentralisation qui ont confié la responsabilité de l'urbanisme aux collectivités territoriales. Autrement dit, la politique du littoral que l'État pouvait jusqu'ici piloter par circulaire ou par directive doit désormais s'appuyer sur la loi qui seule peut encadrer les politiques locales. C'est la raison d'être de la loi de 1986. C'est aussi sa difficulté dans la mesure où il s'est révélé difficile d'encadrer par des textes généraux des situations locales très diverses que ce soit sur le terrain physique - le littoral méditerranéen diffère fortement du reste des côtes -, économique ou social.

Cette loi met en exergue un véritable paradoxe : les stations du littoral ont acquis leur réputation grâce au tourisme de masse qui s'est développé dans les

années 1960 (4). C'est ce développement qui, dans bien des cas, a nécessité la construction massive d'hôtels, d'appartements et des autres complexes touristiques pour loger les touristes et a contribué dans le même temps au bétonnage de nos côtes. Ces stations ont d'ailleurs parfois été totalement créées pour les touristes.

Or, ce sont aujourd'hui ces mêmes touristes qui délaissent ces stations en raison de leur perte d'attraits touristiques : le bétonnage excessif leur a fait perdre leur identité naturelle. Cela montre que l'équation entre l'intérêt économique et la préservation du littoral n'est pas une équation à deux chiffres. À l'heure où la nature rappelle très fortement, notamment au Japon, qu'à ne pas la prendre assez en considération, elle peut sévèrement se rappeler à nous et avoir des conséquences économiques désastreuses, il faut s'interroger sur l'urgence avec laquelle l'intérêt économique doit mieux être mis en balance avec la préservation de l'environnement. La théorie du bilan chère au Conseil d'État pourrait ici retrouver une seconde jeunesse (5).

Alors quel bilan peut-on aujourd'hui dresser de cette loi, et au-delà, de la politique française du littoral ?

Avant de tenter de l'établir, il est essentiel de souligner que le littoral n'est pas régi exclusivement par ce texte. S'y appliquent également le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) qui régit la domanialité publique maritime, les schémas spécifiques au littoral comme ceux de mise en valeur de la mer sans compter de nombreuses protections prises en application du code de l'environnement : sites, réserves naturelles, zones Natura 2000, etc. Malgré cette diversité, il semble possible d'esquisser un bilan de la politique française du littoral en partant des objectifs qui l'animent depuis quarante ans avant de s'interroger sur les perspectives.

### **Les objectifs fixés par la loi du 3 janvier 1986**

La loi Littoral a une importance géographique dans l'Hexagone puisque la France métropolitaine est riveraine de trois mers (Manche, Mer du Nord, Méditerranée) et de l'océan Atlantique. Si l'on tient compte des collectivités d'outre-mer, on peut y ajouter l'océan Pacifique, l'Atlantique Nord, l'océan Indien et l'océan austral. Ce sont 7 millions de personnes qui résident dans les communes littorales françaises, départements et collectivités d'outre-mer inclus (6). Il était donc important de légiférer afin d'organiser la défense de ces sites. En effet, aucun texte n'existait, depuis l'ordonnance de Colbert de 1681, pour appliquer une politique spécifique à ce littoral.

Le développement du tourisme de masse dans les années 1960, les premières conséquences du bétonnage massif ont attiré l'attention des pouvoirs publics. Par ailleurs, le rapport de la Cour des comptes de 1972 insistait sur les conséquences des concessions accordées organisant le transfert de parcelles du domaine public de l'État vers la propriété privée.

En schématisant, la loi Littoral cherchait à répondre à un objectif

d'aménagement et à deux objectifs de protection.

En ce qui concerne l'aménagement, le principe posé est celui de l'urbanisation soit en continuité des agglomérations et villages existants, soit en hameaux intégrés à l'environnement <sup>(7)</sup> et comme par ailleurs, il existe un autre principe qui est celui de l'urbanisation limitée des espaces proches du rivage <sup>(8)</sup>, cela induit que l'urbanisation des communes littorales doit plutôt se faire en profondeur que de manière linéaire, le long de la mer.

Ce modèle de développement est d'autant plus caractérisé qu'il est conforté par certaines règles de protection, et notamment la règle des 100 mètres <sup>(9)</sup>. Celle-ci interdit de construire de nouveaux édifices (exception faite des constructions et installations nécessaires à des services publics ou des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau), des routes côtières et voies nouvelles de transit à moins de 2 000 mètres du rivage <sup>(10)</sup> (sauf contraintes topographiques et urbanistiques particulières), et qui garantit un accès libre au rivage.

La loi du 3 janvier 1986 avait ainsi tenté de réaliser une approche équilibrée et intégrée conciliant protection et aménagement.

La difficulté vient du fait que les objectifs de cette loi vont à l'encontre des souhaits des touristes et de nombreux habitants du littoral qui désirent le plus souvent bénéficier d'une vue sur la mer, sans parler des retombées économiques non négligeables. Le pouvoir politique local a dès lors souvent bien des difficultés à s'opposer aux désirs de ces personnes qui, par ailleurs, sont soit ses électeurs, soit contribuent à la vie économique de leurs stations balnéaires. Tout ceci a généré un contentieux très lourd sur des notions telles qu'« espace proche du rivage » et « hameau intégré à l'environnement ». <sup>(11)</sup>

Par ailleurs, de nombreuses dérogations ont été portées à cette loi. Alors qu'elle devait faire l'objet d'une évaluation annuelle <sup>(12)</sup>, celle-ci n'a été réalisée qu'une fois en vingt ans. Une circulaire du 20 juillet 2006 <sup>(13)</sup> cosignée par les ministères de l'écologie et de l'équipement a ainsi demandé aux préfets d'établir dans chaque département pour le 30 septembre 2006, les surfaces de terrains classés « espaces remarquables » et « espaces naturels sensibles ». On peut également noter les trop nombreuses interventions qui se sont produites au niveau du Parlement, venues « dépecer la loi » <sup>(14)</sup>. On ne compte ainsi plus les cavaliers législatifs ou les aménagements réglementaires.

À titre d'exemple, la logique de défiscalisation (notamment en outre-mer) a ainsi entraîné de nombreuses constructions d'hôtels abandonnés par la suite lorsqu'ils n'étaient plus rentables.

On pourrait également citer un amendement à la loi SRU du 13 décembre 2000 <sup>(15)</sup> qui a permis de régulariser les paillotes en introduisant un nouvel article

L. 146-6-1 au code de l'urbanisme. La liste serait longue si elle devait être exhaustive.

### **Pistes pour améliorer l'application de la loi**

Dans l'avenir, il est assez certain que le littoral va connaître une pression encore plus forte. Les études démographiques sont catégoriques : les populations se déplacent vers le littoral méditerranéen ou atlantique et les migrations saisonnières s'ajoutent à ce phénomène. Face à cette pression, la loi Littoral pourrait faire l'objet de contestations accrues, et l'équilibre entre le développement et la protection devra être recherché.

La planification doit chercher à mieux prendre en compte les moyens de sécuriser le littoral. À ce titre, il faut se réjouir de la prise en compte des catastrophes naturelles par la loi du 12 juillet 2010 d'engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle 2 »)  (16). Ainsi, la notion de risque permet-elle de remettre en cause l'urbanisation en front de mer qui ne respecterait pas les règles de la loi Littoral. Par ailleurs, la définition d'une stratégie nationale pour la mer et le littoral fixée dans un document stratégique aura une force non négligeable.

La ratification par la France en 2009 de la convention de Barcelone selon laquelle les États signataires s'engagent à promouvoir « la gestion intégrée du littoral en tenant compte de la protection des zones d'intérêt écologique et paysager et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles », devrait être également un outil efficace.

Malgré toutes ces innovations positives, il faut constater que la décentralisation a compliqué les choses en donnant aux élus locaux le pouvoir de délivrer les permis de construire. En effet, ils sont trop proches du pouvoir économique local pour pouvoir résister à la pression notamment dans des endroits où le prix du foncier est élevé (Corse, bassin méditerranéen, etc.). Les préfets devraient mieux jouer leur rôle au niveau du contrôle de légalité, et ne pas attendre qu'un recours soit exercé par une association de défense de l'environnement pour annuler un permis de construire.

La concertation pourrait également être mieux aménagée en amont. Le Conservatoire du littoral pourrait créer une instance de réflexion entre les représentants des intérêts économiques que l'on ne peut ignorer au regard de la situation économique de notre pays et ceux qui défendent la préservation de l'environnement. Il faut à ce titre souligner son efficacité et notamment son action qui lui a permis d'acquérir 80 000 hectares d'espaces naturels menacés. Espérons en tout état de cause que les trop nombreuses catastrophes naturelles nous obligeront à repenser un meilleur équilibre entre intérêt économique et préservation de l'environnement.

#### **Mots clés :**

**LITTORAL** \* loi Littoral \* bilan

**(1)** Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, JO du 4

**(2)** Circ. n° 73-206 du 26 novembre 2006.

**(3)** Dir. du 25 août 1979 dite « d'Ornano ».

**(4)** Y. Raynouard, « Le tourisme social », *PUF*, 1978.

**(5)** CE, ass., 28 mai 1971, ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par ce projet dénommé « Ville nouvelle est », *Lebon* 409, concl. Braibant.

**(6)** Chiffres de l'observatoire du littoral 2010.

**(7)** C. urb., art. L. 146-4-I.

**(8)** C. urb., art. L. 146-4-II.

**(9)** C. urb., art. L. 146-4-III.

**(10)** C. urb., art. L. 146-7.

**(11)** CE, sect., 16 juillet 2010, n° 313768, *AJDA* 2010. 1455 .

**(12)** Loi n° 86-2 du 2 janvier 1986, JO du 4, art. 41.

**(13)** Circ. NOR : DEVD 0650371C de la direction générale de la mer et des transports du 20 juillet 2006, non parue au JO.

**(14)** E. Le Cornec, « Le dépeçage de la loi Littoral », *Action Paysage*, n° 24, juin 2005, dossier Littoral.

**(15)** Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, JO du 14.

**(16)** Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, JO du 13.

